DEL DIRITTO
COSTITUZIONALE

LEZIONI

DEL PROFESSORE

LUDOVICO CASANOVA

Seconda Edizione

DILIGENTEMENTE RIVEDUTA E CORRETTA

dal Prof. Avv. CESARE CABELLA

e dall' Avv. G. B. CIRONI

Volume **Secondo**

[illegible] e P. CAMMELLI

E[illegible] Piazza della Signoria

1869

DEL DIRITTO

COSTITUZIONALE

DEL DIRITTO COSTITUZIONALE

LEZIONI

DEL PROFESSORE

LUDOVICO CASANOVA

Seconda Edizione

DILIGENTEMENTE RIVEDUTA E CORRETTA

dal Prof. Avv. CESARE CABELLA

e dall' Avv. G. B. CIRONI

Volume Secondo

FIRENZE
EUGENIO e F. CAMMELLI editori-librai
Piazza della Signoria

1869

DEL
DIRITTO COSTITUZIONALE

LEZIONE XVII.

Del Governo Rappresentativo.

Proponendomi io di esporre in questa lezione la teoria del Governo Rappresentativo, l'ordine delle idee vuol ch'io cominci dall'indicare il principio sul quale riposa.

Lo spirito umano è naturalmente proclive a giudicare intorno alla natura delle cose, e classificarle secondo le loro forme esteriori; quindi è che, quasi sempre, i governi furono tra loro distinti per caratteri che punto non appartengono alla loro essenza. Là dove non si rinvenne alcuna delle istituzioni positive che giusta le idee del giorno rappresentano e guarentiscono la libertà politica, si è creduto che nessuna libertà vi potesse esistere e che il potere fosse assoluto. Ma tutto è misto nelle cose umane, e niente vi è di semplice e puro. In quella guisa che s'incontrano traccie del potere assoluto in fondo ai governi liberi, si trova una dose di libertà nei governi apparentemente assoluti. Nessuna forma di società è completamente priva di ragione e di giustizia, imperocchè se ogni ragione ed ogni giustizia se ne dipartissero la società perirebbe. Qualche volta si vede che i governi, in apparenza più opposti, partoriscono effetti

consimili. Nei secoli XVII° e XVIII° il Governo Rappresentativo elevò l'Inghilterra al più alto grado di prosperità morale e materiale, e durante la medesima epoca la Francia crebbe in glorie, in ricchezze, in cognizioni sotto una monarchia assoluta. Io non pretendo, o Signori, che le forme del governo sieno indifferenti e tutte conducano ad eguali risultati: voglio solamente significare, che non si debbono apprezzare da taluno dei loro effetti o segni esterni. Onde giudicar rettamente di un governo, conviene risalire ai suoi principii essenziali e costitutivi. Si scorge allora che molti governi, le cui forme sono diverse, derivano da principii consimili, e che altri, i quali si rassomigliano per le forme, sono sostanzialmente diversi. Dappertutto ove si trovarono elezioni ed assemblee, si pensò di trovare gli elementi del sistema rappresentativo. Per questo Montesquieu lo volle originato dalle antiche istituzioni Germaniche. — *Ce beau systeme,* disse egli, *est sorti des bois.* — Ma le apparenze ingannarono Montesquieu, il quale prese in considerazione soltanto i caratteri esterni del Governo Rappresentativo, non già il suo vero principio, e le sue vere tendenze. È superficiale e falso il metodo di classificare i governi secondo i loro caratteri esteriori; monarchia governo di un solo, aristocrazia governo di alcuni, democrazia governo di tutti, sovranità del popolo. Questa classificazione la quale non si fonda che sovra un fatto speciale, e sovra una certa forma materiale del potere, non penetra addentro nel midollo della questione il cui scioglimento decide della natura e della tendenza dei governi. E siffatta questione è la seguente: Qual' è l'origine, e quale il limite del potere sovrano? Donde viene e dove si arresta? Si è nella risposta a tale questione che si trova il principio dei governi, ed è questo principio quello la cui influenza diretta, o indiretta, visibile o nascosta fa la tendenza e la sorte della società. Ma dove cercare questo principio? È egli una convenzione degli uomini, ovvero precede l'esistenza della società?

Società e governo; questi due fatti si confondono l'uno

coll'altro; non vi è società senza governo, come non vi è governo senza società. L'idea di società racchiude necessariamente l'idea di regola, di legge comune, cioè di governo. Or qual'è questa primitiva regola sociale? Mi affretto a dirlo. È la giustizia, la ragione, regola di cui ciascun uomo porta il germe nel cuore. Se non fa che cedere alla forza, l'uomo non si sottomette veramente alla regola, e non evvi nè società, nè governo; ma se nei suoi rapporti coi propri simili l'uomo obbedisce, non più solamente alla forza, ma ad una regola, allora vi è società e governo. L'abbandono della forza, l'obbedienza alla regola, ecco il principio fondamentale dell'uno e dell'altro.

Questa coesistenza necessaria della società e del governo mostra quanto sia assurda la ipotesi del contratto sociale. Rousseau pretende farci vedere gli uomini già riuniti in società, ma senza regola e intenti a crearsela; come se la società non presupponesse una regola che la facesse esistere. Se non vi è regola non vi è società, non vi sono che individui ravvicinati, e rattenuti dalla forza. Questa ipotesi d'un contratto primitivo considerato come fonte legittima della legge sociale, riposa dunque sulla ipotesi di un fatto necessariamente falso ed impossibile.

L'ipotesi opposta che colloca l'origine della società nella famiglia e nel diritto del padre sui figli è meno falsa, ma incompleta. Esiste certamente una società fra i genitori e il figliuolo che è nato; ma si è questa una società in certa guisa unilaterale, poichè una delle parti non ne ha punto coscienza. La società non è completa nella famiglia, e fuori della famiglia, se non dal momento in cui tutti i suoi membri, quelli che comandano come quelli che obbediscono, riconoscono in modo più o men chiaro una regola superiore che non è nè il capriccio arbitrario della volontà, nè l'opera della sola forza. L'idea di società contiene dunque necessariamente un'altra idea, quella del governo; e l'idea di governo ne contiene altre due, l'idea di una collezione d'individui, e quella di una regola ad essi applicata; regola che

costituisce il diritto del governo stesso, e non è creata dagli individui che vi si sottopongono, e che sono moralmente tenuti a sottoporvisi.

Non vi fu mai e non vi è alcun governo che abbia intieramente disconosciuta la regola suprema, e proclamata la forza e il capriccio, siccome l'unica legge della società. Noi cercavamo il principio del governo ed abbiamo trovato il principio del diritto sociale, la sorgente primitiva di ogni sovranità legittima. Egli è in questa legge di tutte le leggi, in questa regola di ogni governo che il principio del governo risiede.

A questo punto si presentano due grandi questioni: in qual modo è data la regola, in qual modo si applica? Qui sta il carattere distintivo dei differenti governi.

Fino ai tempi moderni prevalse l'opinione che il diritto primitivo ed assoluto di dare la legge, vale a dire la sovranità di diritto, risieda in qualche porzione della società, sia che riconoscasi questo diritto in un solo uomo, sia che riconoscasi in alcuni od in tutti: opinione per altro contradetta sempre dai fatti, e che non regge all'esame della ragione. Il diritto di determinare e d'imporre la regola è il diritto al potere assoluto; la forza che possiede essenzialmente questo diritto, possiede il potere assoluto, vale a dire il diritto di tirannia. Riandate le tre grandi forme di governo, la monarchia, l'aristocrazia, e la democrazia, e ditemi se non vi fu tirannia quando la sovranità di diritto venne attribuita ad un solo, ad alcuni o a tutti. I fatti ebbero ragione, e desunsero dal principio la necessaria sua conseguenza.

Tale è però la forza della verità che l'errore non può solo ed assolutamente regnare. Nel momento stesso in cui pareva che si credesse, e si credeva effettivamente in teoria che il diritto primitivo ed assoluto di dare la legge apparteneva a qualcheduno, Monarca, Senato, Popolo, lottava acremente contro questo principio. In ogni tempo gli uomini si sforzarono di circoscrivere il potere che pure ammette-

vano come assolutamente legittimo; e giammai una forza, anche investita della sovranità di diritto, non potè giungere al suo pieno sviluppo. In Turchia i Giannizzeri ora servivano, ora abolivano il potere assoluto del Sultano. Nelle democrazie, quando la sovranità di diritto viene attribuita alle assemblee popolari, si studia indefessamente per opporre condizioni, ostacoli e limiti a cosifatta sovranità. Sempre in tutti questi governi assoluti per principio si protesta in qualche maniera contro il principio medesimo. D'onde questa universale protesta? A non guardare che la superficie delle cose si direbbe non esservi quì che una lotta di forze: e questa lotta vi è senza dubbio, ma vi è pure qualche altra cosa, e qualche cosa di più grande; vi è l'istinto di giustizia e di ragione che vive nel fondo di ogni anima umana. Non si resiste alla tirannia soltanto perchè se ne ha la forza, ma perchè si ha diritto contro essa. È la coscienza della giustizia e del diritto, cioè di una regola indipendente dalle volontà umane, coscienza spesso oscura, ma sempre potente, e tosto o tardi solleva e sostiene gli uomini contro ogni tirannia, qualunque siano la sua forma e il suo nome. È dunque la voce del genere umano che altamente proclama la sovranità di diritto attribuita agli uomini uno, più, o tutti, essere una menzogna, una iniquità.

Se la sovranità di diritto, non può risiedere in alcun uomo, o in alcuna riunione di uomini, ove risiederà ella, e qual'è il suo principio? Nella sua vita interna, nei suoi rapporti con sè stesso, se lice spiegarsi così, non meno che nella sua vita esterna e ne'suoi rapporti coi propri simili, l'uomo che si sente libero ed attivo intravede ognora una legge naturale delle sue azioni. Ei riconosce qualche cosa che non è la sua volontà, e da cui la sua volontà deve essere regolata. Ei si sente ragionevolmente, e moralmente obbligato a qualche cosa; vede e sente esservi qualche cosa che deve fare o non fare. Questa è la legge superiore all'uomo creata per lui, la legge divina. La vera legge dell'uomo, non proviene dall'uomo; l'ha ricevuta, non fatta. Anche

quando vi si sottomette rimane distinta da lui, e a lui superiore.

L'uomo per altro non si sottomette sempre; nella sua qualità di natura libera ed imperfetta non obbedisce sempre alla sua legge. Porta dentro di sè altri moventi di azione, e benchè ne conosca il vizio non di rado vi cede. Ma obbedire o no, la legge suprema dell'uomo, è sempre là; egli non può pensarvi senza riconoscere che è posta al disopra di lui. Ecco dunque l'individuo continuamente in presenza di una regola ch'ei non ha fatta, che lo obbliga e non lo abbandona giammai. Se entra o si trova in società co'suoi simili, quale altra regola egli avrà se non questa? La società umana sarà ella una abdicazione dell'umana natura? No per fermo: l'uomo nella società deve restare, e resta effettivamente ciò che è, e siccome la società non è che una collezione d'individui, così la legge suprema della società dev'esser quella che regola gl'individui medesimi.

Ecco dunque la vera legge della società, la legge del governo trovata. È la medesima legge che obbliga gl'individui. E a quel modo che per l'individuo la vera legge è sovente oscura, e l'individuo anche quando la conosce non la seguita sempre, egualmente pel governó qualunque esso sia, la vera legge che deve sempre passare per lo spirito dell'uomo limitato nel suo intelletto, e agitato dalle passioni, non è sempre conosciuta nè sempre obbedita. Egli è pertanto impossibile di attribuire ad un uomo, o a più uomini la sovranità di diritto, perocchè si supporrebbe che sanno e vogliono in tutti i casi ciò che la giustizia e la ragione esigono: supposizione inamissibile attesa la radicale imperfezione della nostra natura.

E nondimeno, a motivo appunto di questa medesima imperfezione, gli uomini accettarono o piuttosto crearono idoli e tiranni. Una legge bell'e preparata parve loro più comoda che la ricerca penosa e continua della ragione e della giustizia a cui si sentivano obbligati da una coscienza ostinata di cui non potevano sbarazzarsi. Però non riusci-

rono ad ingannare affatto la loro coscienza o a sottrarvisi. La coscienza disfà tutte le combinazioni dell'ignoranza e dell'infingardaggine umana, e costringe gli uomini loro malgrado a combattere per sè stessi. Giammai gli uomini non accettarono intieramente in fatto la sovranità che avevano ammessa in diritto; e questa loro impotenza di consentirvi proclama il principio sovrumano della sovranità. Egli è in questo principio che bisogna cercare la vera distinzione dei governi. La classificazione che intendo di stabilire non è pertanto arbitraria o fattizia. Essa non dipende dalle forme esteriori dei governi, ma dalla loro medesima essenza. Io ne distinguo di due specie. Gli uni che attribuiscono esclusivamente la sovranità di diritto a degli individui uno, più, o tutti, fondano il dispotismo in principio, abbenchè il fatto venga sempre più o meno a protestare contro il principio, e mai l'obbedienza assoluta da una parte e il potere assoluto dall'altra non siano stati pienamente in vigore. Gli altri sono fondati sovra questa verità, che la sovranità di diritto non appartiene ad alcuno, perchè la cognizione intera e continua, l'applicazione fissa ed imperturbabile della giustizia e della ragione non appartengono all'imperfetta nostra natura.

Il Governo Rappresentativo riposa sovra queste verità. Io non dico che sia stato fondato in virtù della scienza e in nome di questo principio. I governi, del pari che i grandi poemi, non si fanno *a priori* e coi precetti. Ciò ch'io dico si è che il Governo Rappresentativo non attribuisce la sovranità di diritto ad alcuno, che tutti i poteri si agitano nel suo seno per la scoperta e la pratica fedele della regola che deve presiedere alla loro azione, e che la sovranità di diritto non è in essi riconosciuta se non a condizione di giustificarla incessantemente.

Pascal ha detto — La multitude qui ne se reduit pas à l'unité est confusion. L'unité qui n'est pas multitude est tyrannie — Questa è l'espressione più bella, la definizione più precisa del Governo Rappresentativo. La moltitu-

dine è la società, l'unità, il vero, il complesso delle leggi di giustizia e di ragione che devono governare la società. Se la società rimane nello stato di moltitudine, se le volontà isolate non si riuniscono sotto l'impero di regole comuni, se non riconoscono ugualmente la ragione e la giustizia, se non si riducono da se stesse alla unità, non evvi società, ma confusione. L'unità che non è uscita dal seno della moltitudine, che le fu violentemente imposta da uno o da più, (il numero non importa), in virtù d'un diritto ad essi personale, è un'unità falsa ed arbitraria, è la tirannia. Lo scopo del Governo Rappresentativo si è d'impedire ad un tempo la tirannia e la confusione, di ricondurre la moltitudine all'unità eccitando la prima a riconoscere e ad accettare spontaneamente la seconda.

Vediamo ora nel fatto stesso di questo governo per quali vie giunga al suo scopo, e sotto quai forme venga sviluppandosi il suo principio.

Il Governo Rappresentativo, ovunque ha esistito ed esiste, si compone di vari grandi poteri, eguali fra loro, benchè l'un di essi, monarchico o democratico, ritenga ordinariamente certi particolari diritti. Il numero e la forma di questi poteri non sono necessariamente determinati o simili; fra noi sono adesso in numero di tre; la Monarchia, il Senato, la Camera dei Deputati. Questi tre poteri procedono da sorgenti diverse, e risultano da diverse necessità sociali. Nessun d'essi, isolato, possedè la sovranità di diritto; bisogna che cerchino in comune la regola legittima; nè si presume che la possedano se non quando l'hanno ritrovata in una unanime deliberazione. La società deve sottomettersi a questa regola in tal modo trovata; ma poichè i poteri non sono tutti fissi ed immutabili, la sovranità di diritto non risiede costantemente nei medesimi. Il principio elettivo, che di sua natura è mobile, può cambiare di idea e di volontà, ed esercitare sovra gli altri poteri un'influenza periodicamente variabile. Se i diversi poteri non si pongon d'accordo, sono ridotti momentaneamente alla inazione: sembra allora che la so-

vranità di diritto esiti a mostrarsi, ed il governo resta in sospeso. Onde toglierlo da questo stato fu riservato alla Monarchia il diritto di crear nuovi senatori, e di sciogliere la Camera dei Deputati. Allora i poteri procedono di bel nuovo alla ricerca della vera legge, lavoro dal quale non devono cessare fino a tanto che non l'abbiano rinvenuta. Così si estima che nessun potere posseda interamente la regola legittima che è il principio della sovranità di diritto. Gli elettori medesimi non ne sono gli interpreti assoluti. Essi non dicono ai deputati: — Tale è la nostra volontà; sia questa legge. — Niente ingiungono di preciso, e danno semplicemente il mandato di esaminare e decidere secondo ragione. È forza che si affidino ai lumi e alla esperienza di coloro che sono da loro eletti; l'elezione è una prova imposta per gli aspiranti al potere politico, a un diritto sovrano ma limitato per quelli che conferiscono il potere politico a taluni fra i concorrenti.

Dai poteri politici attribuiti a certe qualità passiamo ai diritti politici indistintamente sparsi nella Nazione. Questi diritti sono nel novero delle condizioni essenziali al Governo Rappresentativo. La pubblicità delle discussioni nella Camera sommette i poteri all'obbligo di cercare la ragione e la giustizia sotto gli occhi di tutti; affinchè ogni cittadino possa convincersi che questa ricerca venne fatta di buona fede e con intelligenza, ed affinchè, dove per avventura si fosse mancato, ei possa, essendo capace, indicare i difetti. La libertà offre a tutti la carriera per siffatta ricerca. Così qualunque cittadino può venire in aiuto mentre si lavora alla scoperta della vera legge. Così il Governo Rappresentativo eccita l'intera Società, quei che esercitano dei poteri, e quei che hanno dei diritti a rintracciare insieme la ragione e la giustizia; eccita la moltitudine a ridursi alla unità, e fa sortire l'unità dal seno della moltitudine. I poteri pubblici, la Monarchia, la Camera, gli Elettori sono tenuti e indefessamente condotti a questa opera dalla natura medesima delle relazioni loro, e dalle leggi della pro-

pria azione. I semplici cittadini possono contribuirvi, attesa la pubblicità delle discussioni legislative e la libertà della stampa.

Potrei andare innanzi, o Signori, e proverei che tutte le istituzioni riguardate come inerenti al Governo Rappresentativo, comprese quelle che non si riferiscono alla investigazione delle regole generali da cui dipende la condotta del governo, derivano dallo stesso principio e conducono allo stesso risultato. Per esempio la pubblicità dei dibattimenti in materia criminale e della udienza in materia civile, il giurì, sono una guarenzia per la legittima applicazione della legge ai casi particolari. Ma così facendo andrei fuori del mio subbietto, imperocchè d'altro qui non si tratta che di determinare il principio delle combinazioni essenziali onde si forma il Governo Rappresentativo; esse partono tutte evidentemente dal fatto che nessuno appieno conosce e vuol sempre la ragione, la verità, la giustizia che sole conferiscono la sovranità di diritto, e debbono essere la regola della sovranità di fatto. Esse costringono tutti i poteri a cercar questa regola, e danno a tutti i cittadini la facoltà di concorrervi. In altri termini: — ecco su qual serie di idee riposa veramente il Governo Rappresentativo. Ogni potere è un potere di fatto, che per essere potere di diritto deve agire secondo la ragione, la giustizia, la verità sorgente unica del diritto. Niun uomo, niuna riunione d'uomini conoscono e praticano sempre pienamente ciò che è di ragione, di verità, e di giustizia, ma hanno benissimo la facoltà di scoprirlo, e possono essere guidati ad uniformarvi la loro condotta. Tutti gli ordinamenti della macchina politica debbono dunque rivolgersi da un lato ad estrarre dalla società quanto evvi di ragione, di giustizia, di verità per applicarlo al di lei governo, e dall'altro a promuovere il progresso della società nella ragione, nella giustizia, nella verità, e a trasfondere nel suo governo tutti questi progressi della società.

Passiamo ora a porre in confronto il principio del Go-

verno Rappresentativo col principio contrario, e a mostrare la condizione opposta dei governi che ne derivano. Comincierò dall'esame di quel Governo che si chiama aristocratico.

L'aristocrazia secondo i fatti è un governo nel quale il potere sovrano è concentrato in una classe particolare di cittadini che ne sono ereditariamente investiti pel solo diritto della loro nascita in una maniera più o meno, e talvolta quasi completamente esclusiva. Il principio fondamentale del Governo aristocratico si riassume nei seguenti termini: — La sovranità di diritto attribuita in modo almeno preponderante a una certa classe di cittadini in virtù del solo diritto di nascita. Questo principio altro non è che la sovranità del popolo concentrata in un piccolo numero di individui, in una minorità. In entrambi i casi il diritto alla sovranità nasce non già dalla capacità presunta, e dietro il concorso di certe condizioni, non dalla superiorità intellettuale e morale giustificata in questo o in quei modi, ma sibbene unicamente dal fatto della nascita senz'altra condizione. Nel sistema aristocratico si nasce sovrano perciò solo che si nasce nella classe privilegiata; secondo il sistema democratico si nasce sovrano perciò solo che si nasce cittadino di un dato paese. La partecipazione della sovranità e nell'uno e nell'altro caso la conseguenza di un fatto materiale indipendente dal merito di chi possiede, e dal giudizio di coloro sui quali si esercita. Quindi evidentemente appare che i Governi aristocratici appartengono alla classe di quelli che riposano sulla idea che la sovranità di diritto risiede piena ed intiera in qualche parte sulla terra, idea perfettamente contraria come vedemmo al principio del Governo Rappresentativo. Se poi riguardiamo alle conseguenze di quest'idea quali si manifestarono in fatto nella storia di simili governi, è facile vedere come esse non sieno meno contrarie alle conseguenze egualmente naturali e storiche del Governo Rappresentativo.

Ed invero, per mantenere la sovranità della classe a cui venne esclusivamente attribuita, bisogna di necessità

che fra questa classe e tutto il rimanente dei cittadini si stabilisca una grande ineguaglianza di fatto e di opinione. Quindi tutte le istituzioni, tutte le leggi che caratterizzano i Governi aristocratici e che hanno per fine di riunire nelle mani dei soli possessori della sovranità la ricchezza, la scienza, tutti quanti insomma i mezzi di forza. Bisogna che la classe sovrana mai non discenda, e che le altre non si innalzino mai. Altrimenti la potenza di fatto cessando di essere al livello con quella di diritto, questa sarebbe tosto revocata in dubbio e più tardi messa in pericolo. Invece nel sistema dei governi che non attribuiscono ad alcuno sulla terra la sovranità di diritto, ed impongono al governo di fatto la necessità di andare perpetuamente in traccia della verità, della ragione, della giustizia fonte e regola del potere di diritto, tutte le classi della società sono ognora invitate ed eccitate ad innalzarsi, a perfezionarsi. Le superiorità legittime si manifestano e prendono il loro posto. Alle superiorità illegittime cade la maschera e son costrette a nascondersi. Le ineguaglianze fattizie e violente vengono combattute e smentite: le forze sociali sono per così dire poste al concorso, e solo le forze morali concorrono per acquistarle.

Una seconda conseguenza che discende dal principio dei Governi aristocratici si è quella di respingere la pubblicità. Quando ciaschedun di coloro che partecipano alla sovranità di diritto la possiede pel solo fatto della propria nascita, e la esercita in proprio nome, non deve conto ad alcuno. Nessuno nulla ha da vedere nell'uso ch'ei ne fa, perocchè agisce in virtù di un diritto che nessuno può toglierli o contestargli. È un diritto che non ha duopo di essere giustificato, perchè si trova annesso ad un fatto semplice e costante. Nell'altro sistema al contrario la pubblicità emana necessariamente dal principio del Governo, conciossiachè il diritto al potere nascendo dalla superiorità nella cognizione e nella pratica della ragione, della verità, e della giustizia, cose che niuno al mondo si reputa posse-

dere pienamente e sempre, bisogna che questo diritto si provi da per sè stesso così prima di essere conseguito come durante il tempo in cui viene esercitato.

Ho provato, paragonando il principio delle forma aristocratica a quello del Governo Rappresentativo, che sono essenzialmente diversi; intendo ora provarvi che avvi una differenza egualmente assoluta fra il principio del Governo Rappresentativo, e quello del Governo democratico.

La sovranità del popolo non fu mai intesa nel senso che dopo essersi consultate tutte le opinioni e le volontà, l'opinione e la volontà del maggior numero avrebbero bensì forza di legge, ma che la minorità sarebbe libera di non obbedire a ciò che fosse stato stabilito contro la sua opinione e la sua volontà. E tuttavia sarebbe questa la conseguenza indeclinabile del preteso diritto, attribuito ad ogni individuo, di non essere governato che da leggi alle quali egli abbia prestato il suo assenso. L'assurdità della conseguenza non fece sempre abbandonare il principio, ma lo fece sempre violare. La sovranità del popolo si è sempre smentita nei suoi primordii riducendosi a non essere in sostanza che l'impero della maggiorità sulla minorità. Sarebbe ridicolo il dire che la minorità può ritirarsi; con ciò si terrebbe la società in dissoluzione permanente. Ad ogni occasione la maggiorità e la minorità cambierebbero, e se tutte le minorità si ritirassero, in breve tempo non vi sarebbe più società. È dunque mestieri accettare la sovranità del popolo, ridotta a non essere che la sovranità della maggioranza. Or ridotta a questo punto che cosa è ella mai? Il suo principio è, che la maggioranza ha diritto per questo solo che è maggioranza. Ma nella idea di maggioranza entrano due elementi assai diversi; l'idea di una opinione che è accreditata, e quella di una forza chè è preponderante. Come forza la maggioranza non ha altro diritto fuor quello della forza stessa, la quale non può essere la sovranità legittima. Come opinione la maggioranza è forse infallibile? Conosce ella e vuole ella sempre la ragione, la giustizia che formano

la vera legge e conferiscono solo la legittima sovranità? L'esperienza di secoli attesta il contrario. La maggioranza come tale, cioè come numero, non possiede adunque la sovranità legittima nè in virtù della forza che non può mai conferirla, nè in virtù dell'infallibilità che non ha. Il principio della sovranità del popolo parte dal supposto che ciaschedun uomo in virtù della sua nascita abbia non tanto un diritto eguale ad essere ben governato, ma puranche un diritto eguale a governare gli altri. Al pari dei Governi aristocratici annette il diritto di governare non alla capacità, ma sibbene alla nascita. Il Governo aristocratico è la sovranità del popolo nella minorità; la sovranità del popolo è il dispotismo e il privilegio aristocratico nella maggiorità. Nei due casi il principio è lo stesso, principio contrario, prima al fatto dell'ineguaglianza stabilita dalla natura fra la capacità e le forze individuali; in secondo luogo, al fatto dell'ineguaglianza di capacità, la quale nasce dalla differenza delle posizioni, differenza che esiste dappertutto, ed ha la sua sorgente primitiva nell'ineguaglianza naturale; in terzo luogo alla esperienza del mondo il quale ha sempre veduto i timidi andar dietro al valoroso, gli inesperti obbedire al saggio, in una parola le inferiorità riconoscere e riverire le superiorità. Il principio della sovranità del popolo, vale a dire il diritto eguale degli individui di concorrere all'esercizio della sovranità, è dunque radicalmente falso, perchè sotto il pretesto di mantenere l'eguaglianza legittima vuole introdurre violentemente l'eguaglianza dove non è, e sovverte l'ordine della natura sconoscendo le ineguaglianze legittime. Conseguenza di questo principio sono il dispotismo del numero, la dominazione delle inferiorità sulle superiorità, cioè la più iniqua delle tirannie.

Tale non può essere il principio del Governo Rappresentativo. In esso la vera legge è la ragione, la verità, la giustizia cui nessuno possiede, ma cui certi uomini son più capaci degli altri a cercare e a scoprire. Fedele a questo intento il Governo Rappresentativo riposa sulla divisione del

potere di fatto in ragione della capacità di agire secondo la verità e la giustizia donde deriva il potere di diritto. Si è questo principio che per confessione di tutti e in virtù del puro buon senso viene applicato nella vita comune e nell'interesse degli individui. Si è questo principio che non accorda la sovranità della propria persona, della sua famiglia, de'suoi beni se non all'individuo che si presume capace di farne uso ragionevole, e la toglie a colui che se ne è mostrato positivamente incapace. Il Governo Rappresentativo applica agli interessi generali, al governo della società, lo stesso principio che il buon senso del genere umano applicò agli interessi individuali, al governo dell'esistenza di ogni uomo. Ei distribuisce la sovranità secondo la capacità corrispondente, vale a dire colloca il potere di fatto, ossia una porzione del potere di fatto, soltanto là dove scopre la presenza del potere di diritto presunto, dietro certe condizioni o giustificato con certe prove; nè dimentica mai che il potere di diritto non deve trovarsi intiero e permanente in nessuna parte.

Si va sovente dicendo che il Governo Rappresentativo è il governo della maggioranza. Questa proposizione è vera in parte; ma sarebbe errore il credere che sia il governo della maggioranza come accade nel sistema della sovranità del popolo. Il principio della sovranità del popolo prende tutti gli individui, perciò solo che esistono senza domandar nulla di più. Prende in seguito la maggioranza di questi individui e dice; ecco la ragione, ecco la legge. Il Governo Rappresentativo procede in altra maniera. Ei considera quale sia l'atto a cui si chiaman gli individui, esamina quale sia la capacità necessaria per quest'atto; indi chiama gl'individui in cui si presume l'esistenza di tale capacità nè questi soli ma tutti; cerca infine la maggioranza fra i capaci. Il Governo Rappresentativo non è dunque il governo della pura e semplice maggioranza numerica, ma sì il governo della maggioranza dei capaci.

Pertanto questo Governo non deriva dal principio della

sovranità del popolo, che anzi lo rigetta e si fonda sovra un principio affatto diverso, da cui nascono affatto diverse conseguenze. E poco importa che esso sia stato spesse volte rivendicato in nome della sovranità del popolo, e che il suo principale sviluppo abbia avuto luogo allorquando questa idea dominava. La ragione di ciò non è difficile a credersi. La sovranità del popolo è una gran forza che interviene talvolta per abbattere il potere assoluto o togliere ogni eccessiva disuguaglianza, quando la società più non regge a sopportare nè l'uno nè l'altra, nella guisa istessa che il dispotismo talvolta interviene in nome dell'ordine per rannodare violentemente la società vicina a disciogliersi. La sovranità del popolo è un mezzo di attacco e di distruzione, non mai un mezzo di fondare la libertà; non è un principio di governo ma una dittatura terribile e passeggiera esercitata dalla moltitudine, dittatura che cessa e deve cessare appena la moltitudine ha compiuta la sua opera di distruzione.

Le forme di un governo sono in relazione strettissima col suo principio. Il principio determina le forme, e queste il rivelano. Da ciò non consegue che le forme corrispondano esattamente al principio, nè che il principio non possa manifestarsi che sotto un'unica forma. Il principio non essendo mai solo e completo nella sua azione sui fatti, le forme sono diverse e miste; a misura che l'azione di lui si estende, si svolge la forma che veramente gli corrisponde; ma nel corso di questo lavoro esso riveste forme diverse, corrispondenti allo stato dei fatti, il complesso dei quali costituisce la società e determina il grado in cui si trova nella scala dell'incivilimento.

Tuttavia vi hanno certe forme di governo che sono le condizioni generali della presenza e dell'azione di questo o di quel principio. Dove il principio esiste, produce necessariamente queste forme; dove mancano, il principio non esiste o cesserà tosto di esistere, perocchè la sua azione e il suo progresso imperiosamente le esigono. Or quali sono le

forme essenziali del principio su cui è fondato il Governo Rappresentativo? A quai segni esterni si può riconoscere la presenza di questo principio nel Governo? Quali condizioni sono richieste perchè operi e si sviluppi? A nostro avviso possono ridursi a tre queste condizioni necessarie, queste forme essenziali del principio del sistema rappresentativo; tutte e tre non sono forse egualmente necessarie; forse la loro esistenza simultanea non è indispensabile per rivelare l'esistenza ed assicurar lo sviluppo del principio d'onde derivano. Ad ogni modo vogliono considerarsi tutte come fondamentali. Queste forme sono: 1° La divisione dei poteri; 2° La elezione; 3° La pubblicità.

Lo abbiamo già detto più volte: nessun potere di fatto è potere di diritto se non in quanto agisce secondo la ragione e la verità, sola regola legittima del fatto, sorgente unica del diritto. Nessun potere di fatto conosce appieno e vuol sempre ciò che vogliono la ragione e la verità, alle quali è tenuto di conformare le sue azioni. Nessun potere di fatto è dunque o può essere per sè stesso potere di diritto. In altri termini nessun potere di fatto essendo infallibile, non havvene alcuno che abbia diritto ad essere assoluto.

Tale è per altro la condizione delle umane cose, che in ultima analisi esigono l'intervento di un potere, il quale dichiari la regola del governo, vale a dire la legge, l'imponga e la faccia osservare. In tutte le relazioni che ammette e fa nascere lo stato sociale, dall'ordine domestico fino al politico, la presenza di un'autorità che dia e mantenga la regola è condizione necessaria per l'esistenza medesima della Società. Ecco dunque l'alternativa in cui la Società è collocata: da un lato nessun potere di fatto saprebbe essere in diritto potere assoluto, e dall'altro in ogni occasione fa mestieri di un potere definitivo cioè assoluto in fatto. In qual modo garantire alla Società che il potere assoluto in fatto, dal quale tutte le relazioni sociali vengono in fin dei conti a dipendere, sarà l'immagine, l'espressione, l'organo del potere assoluto in diritto solo legittimo, ma

che non si trova in alcun angolo della terra? Egli è questo il problema del governo, è come abbiamo veduto, il problema che formalmente si propone il sistema rappresentativo; giacchè tutte le sue combinazioni riposano sulla esistenza di questo problema, e sono dirette a risolverlo.

Condurre il potere di fatto a diventare, per quanto è possibile, potere di diritto mettendolo nella necessità di cercare costantemente la ragione, la verità, la giustizia fonti del diritto, non accordandogli la forza pratica se non quando ha provato, o a dir meglio, fatto presumere la sua riuscita in siffatta ricerca, e costringendolo a legittimare incessantemente una tale presunzione sotto pena di perdere la forza ove non riesca, tale è il procedimento del sistema rappresentativo, tale lo scopo verso cui tendono nella loro disposizione e nel loro moto tutte le molle ch'ei mette in giuoco.

Per conseguire questo scopo è indispensabile che il potere di fatto non sia semplice, in altri termini che non sia attribuito ad una forza sola. Nessuna forza potendo per sè stessa possedere il potere di diritto, se giunga a posseder pienamente il potere di fatto non solo ne abuserà, ma vorrà tosto essere considerata siccome investita del potere di diritto. Unica diverrà dispotica, e per sostenere il suo dispotismo, si proclamerà legittimamente sovrana: or finirà forse con persuadersene e persuaderlo, conciossiachè tale è l'effetto corrompitore del dispotismo, che presto o tardi distrugge anche il sentimento della sua legittimità, così in coloro che lo esercitano, come in coloro sui quali si aggrava. Alessandro aveva ragione di voler essere dichiarato Iddio; ei deduceva dalla pienezza del suo potere una conseguenza rigorosamente logica, e non hanno men ragione quelli che attribuendo la sovranità alla moltitudine scrivono sulla loro bandiera: *Vox populi, vox Dei.* Ogniqualvolta la sovranità di fatto è unica, qualunque sia la forza che la possegga, è imminente l'usurpazione della sovranità di diritto. Pertanto la divisione della sovranità di fatto è la conseguenza necessaria del principio, che la sovranità di diritto non può ap-

partenere ad alcuno. È d'uopo che sianvi più poteri eguali e indispensabili l'uno all'altro nell'esercizio della sovranità di fatto, perchè nessuno di essi sia tentato di arrogarsi la sovranità di diritto. Il sentimento della loro dipendenza reciproca è, per questo rispetto, il più efficace preservativo.

Non basta: è solo in questo modo che può restringersi il potere di fatto a cercar senza posa la ragione e la verità, vale a dire la regola che deve presiedere alla sua azione affinchè sia legittima. Il detto di Pascal non si applica unicamente alla formazione del potere, ma si estende pur anco all'esercizio del medesimo. Ecco in presenza gli uni degli altri più enti individuali o collettivi, che sono chiamati ad esercitare in comune la sovranità. Possedono essi fra tutti, e per ciò solo che esistono, il potere di diritto? Mai no; conviene che ne vadano in traccia, conviene che ad ogni occasione s'affatichino a scoprire la verità che debbono tradurre in legge. Isolati e distinti, non sono che una moltitudine; ma quando dopo avere studiato e deliberato si saranno riuniti nella medesima idea donde sorgerà la medesima volontà, allora soltanto sarà prodotta la vera unità che risiede nella ragione, allora si potrà presumere che il potere di fatto ha conosciuta e vuole la regola legittima donde scaturisce il potere di diritto. Se questo studio, questo lavoro non fosse obbligatorio; se questa ricerca faticosa e comune della vera legge non risultasse necessariamente dall'indipendenza reciproca dei diversi poteri, lo scopo del governo fallirebbe. Tutte le relazioni dei quattro grandi poteri politici che presso noi costituiscono il Governo, cioè il Re, le due Camere e gli Elettori, hanno per oggetto di obbligarli a porsi d'accordo, vale a dire a ridursi all'unità.

L'introduzione nel governo dell'elemento elettivo, cioè di un elemento mobile, è tanto necessaria, quanto la divisione dei poteri, per impedire che la sovranità di fatto non degeneri nelle mani di coloro che la esercitano in una sovranità di diritto, piena e costante. Essa è dunque del paro la conseguenza necessaria del Governo Rappresentativo, e

forma uno dei suoi principali caratteri. Perciò le sovranità di fatto che aspiravano a convertirsi in sovranità di diritto, si affrettarono sempre ad eliminare il principio dell'elezione. Venezia ce ne ha dato un esempio memorabile nel 1319 con lo stabilire il diritto ereditario nella formazione del Gran Consiglio. Nella prima età dei governi, mentre vediamo acquistarsi il potere per mezzo di una superiorità qualunque, ingegno, ricchezza o valore, lo vediamo eziandio obbligato di far riconoscere il suo titolo da coloro che ne possono giudicare; l'elezione è il modo di siffatta ricognizione; essa s' incontra al cominciamento di tutti i governi, ma dopo un certo tratto di tempo vien sempre espulsa, e quando vi si rientra con abbastanza di energia per influire potentemente sull'amministrazione della Società, il Governo Rappresentativo è prossimo a comparire.

Finalmente, a non considerare che la teoria, la pubblicità è forse il carattere più essenziale del Governo Rappresentativo. Abbiamo veduto che ella si prefigge di chiamare tutti gl'individui che possedono dei diritti, non meno che quelli i quali esercitano dei poteri, a cercare insieme la ragione e la giustizia, sorgente e regola della legittima sovranità. La pubblicità costituisce il vincolo della Società e del suo governo. Ma considerando i fatti, troviamo che fra gli elementi essenziali del Governo Rappresentativo la pubblicità è l'ultima ad introdurvisi, e ad introdurvisi con sicurezza. Quando prevale il Governo aristocratico od assoluto, la pubblicità scomparisce; ma non vien subito quando il Governo Rappresentativo comincia a costituirsi per via dell'elezione. Nell'Inghilterra la Camera dei Comuni deliberò per lungo tempo in segreto, e il primo passo verso la pubblicità fatto sotto Carlo I dal lungo parlamento, consiste nello stampare e far vendere gli atti di questa Camera. Ma sotto Carlo II si ritornò al segreto assoluto; e fu solo nel secolo XVIII che nel Parlamento d'Inghilterra si ammisero gli spettatori alle sedute delle due Camere; ma questa ammissione non è di diritto, e la dimanda di un solo membro

il quale ricordi l'antica legge, basta perchè si faccia sgombrare la sala. La pubblicità adunque non fu sempre inerente al Governo Rappresentativo, ma deriva dai suoi principii, il perchè quasi necessariamente la introduce. Oggidì può riguardarsi come uno dei suoi caratteri essenziali, e questo risultato è dovuto alla stampa che rese facile la pubblicità evitando l'inconveniente delle riunioni tumultuose.

Eccovi dunque spiegato quale sia il principio fondamentale, i caratteri esterni ed essenziali del Governo Rappresentativo; ecco dimostrato ciò che lo costituisce e lo distingue dagli altri governi.

Premesse queste osservazioni generali, dobbiamo ritornare al testo del nostro Statuto ed esporre le disposizioni che a questo riguardo si veggono nel medesimo stabilite.

LEZIONE XVIII.

Della Monarchia Costituzionale.

Il governo dello Stato non è solo rappresentativo, ma pur anche monarchico: la monarchia infatti occupa il primo e il più splendido luogo fra i grandi poteri nei quali fra noi va divisa la sovranità di fatto, epperò il governo prese il nome anche da lei; noi in una parola viviamo sotto una monarchia costituzionale. (Art. 2. dello Statuto.)

Il Governo Monarchico Rappresentativo, vale a dire la Monarchia Costituzionale, altro non è in sostanza che la fusione e il contemperamento dei principii democratici, aristocratici e monarchici. Questa forma di governo non è il prodotto della scienza, nessun pubblicista l'ha inventata; essa è il risultato d'una transazione a cui particolari circostanze diedero luogo in Inghilterra, tra le forme del diritto positivo, e le regole del sistema rappresentativo. Cosiffatta transazione benchè operatasi lentamente in mezzo ai sanguinosi conflitti, può nullameno ridursi ad una teoria che ha meritato e merita l'attenzione dei più profondi statisti. Ecco qual è.

L'esperienza dei secoli dimostrò, che quando il governo dello Stato si trova interamente nelle mani d'una unità qualunque, quest'unità potendo fare tutto ciò che vuole, è

ben presto condotta a fare tutto ciò che può; per forma che ne risulta infallibilmente il dispotismo sia di uno, sia di alcuni, sia di tutti secondochè l'unità governativa è re, aristocrazia, o popolo. La monarchia, l'aristocrazia, e la democrazia, tre forme semplici di governo hanno ciascheduna delle qualità proprie e speciali, che sono attissime al buon reggimento di uno Stato: dunque, si è detto, il governo devesi fra di esse dividere, così si metteranno a profitto le doti per cui vanno distinte evitandone gli inconvenienti.

Due cose costituiscono la sovranità, volere ed agire, risolvere ed eseguire; in altri termini decidere ciò che deve farsi, e fare ciò che è deciso. Il popolo, siccome è evidente, non può esercitare per sè stesso questa sovranità tutta intera; bisogna necessariamente che almeno in parte ne deleghi l'esercizio. Ora se conservando quella porzione della medesima che può esercitare da sè, divide l'altra fra più mandatari, cosicchè queste differenti somme di potere rimesse in diverse mani si bilancino le une colle altre, vi è luogo a credere che non nasceranno abusi, e il governo moderatamente e in guisa normale procederà.

Il popolo, ossia la Nazione, è senza dubbio capace di manifestare la sua volontà, imperocchè più di ogni altro è in grado di conoscere i suoi bisogni, e di sentire almeno in modo generale ciò che gli è vantaggioso. Ma se la Nazione può manifestare la sua volontà, è per lo più inabile a discernere i mezzi di applicare sanamente questa volontà ai fatti, cioè a tradurla in legge. A tal fine bisogna deliberare, discutere, scegliere, cose tutte che una Nazione non può far tutti i giorni, e tuttavia ad ogni istante nuovi bisogni dimandano leggi nuove: — Si de lui-même le peuple veut toujours son bien, dice Rousseau, de lui même il ne le voit pas toujours. La volonté générale est toujours droite, mais le jugement qui la guide n'est pas toujours éclairé. — Pertanto, esprimere la sua volontà in modo generale, ed eleggere i più illuminati dei suoi membri col mandato di formolare questa volontà applicandola ai fatti, tale è il mezzo

più ragionevole che un popolo adoperar possa per giungere ad una manifestazione completa e saggia della propria sovranità. Resta l'altra parte della sovranità, vale a dire l'azione, ossia l'esecuzione delle deliberazioni che furono prese. Ora l'azione perchè riesca come conviene, pronta, forte ed energica, vuole essere raccomandata ad un solo. La monarchia si presentava naturalmente a quest'uopo. In conseguenza, al popolo manifestare la sua volontà, ai rappresentanti tradurla in legge, al monarca si appartiene farla eseguire.

Ecco quindi in presenza due poteri governativi; da una parte il popolo coi suoi rappresentanti; dall'altra la monarchia. Ma qui vi è giusto motivo di temere che non insorgano conflitti e fra questi due poteri, che sono naturalmente e furono per tanto tempo rivali. Ove ciò accadesse, chi entrerebbe arbitro fra di loro? Affin di ovviare a tale inconveniente, affin di evitare urti pericolosi pel benessere della Società, sembrò ragionevole creare un terzo potere, potere ponderatore, il quale chiamato anch'esso in parte all'esercizio della sovranità, debba mantenere l'equilibrio fra gli altri due, e decidere nel caso di contestazione. L'aristocrazia si presentava naturalmente per compiere l'importantissimo ufficio; ella era nella posizione più favorevole per istabilire questo contrappeso; giacchè, trovandosi fra mezzo al popolo e al principe, si vede tra il popolo allor che guarda alla monarchia, e si sente intimamente collegata a questa allor che guarda al popolo. All'aristocrazia dunque la potenza conciliatrice.

Eccoci pertanto alla soluzione del problema. Ma non bastava avere stabiliti questi tre poteri governativi, individualità distinte e separate: bisognava ancora unirle con un vincolo comune, onde agissero di buon accordo verso uno scopo unico, il bene della Nazione. A ciò si credette necessario: — Che il re non fosse un cieco strumento del potere legislativo, il quale lo annienterebbe; — Che l'aristocrazia, cioè la Camera dei Pari o Senatori non restasse

spettatrice impotente di lotte che non potesse nè prevenire, nè far cessare; ma fosse armata di forza sufficiente per intervenire; — Che i rappresentanti della Nazione avessero un mezzo diretto d'azione sul principe onde impedirgli di eludere, a suo piacimento, le deliberazioni con eseguirle, o male, o contro lo spirito che le aveva dettate. — In una parola si credette necessario che questi tre poteri governativi, non potessero agire in contraddizione l'uno dell' altro. Quindi si diedero ad essi i mezzi di sorvegliarsi, e contenersi a vicenda. Tutti adunque vennero ammessi a prendere una parte eguale nelle deliberazioni, le quali non possono acquistar forza di legge, se non pel loro comune consenso. E il re ebbe ministri scelti nella maggioranza delle due Camere, i quali sono incaricati di ricoprire la Corona colla loro responsabilità personale, e di dirigere la sua azione conformemente alla volontà dal popolo manifestata.

Tale in iscorcio è l'idea della Monarchia Costituzionale; forma di governo che io credo la sola possibile oggidì nei grandi Stati di Europa, per farvi allignare e crescere la libertà. Udite, o Signori, quel che ne dice un repubblicano, tuttochè affezionatissimo alle istituzioni del suo paese, il Ginevrino Cherbuliez: — Aucune institution ne s'est montrée plus salutaire. Sous sa protection l' Angleterre a obtenu des siècles des prospérité et de puissance. Aussi les pubblicistes de tous les pays ont-ils été saisis d'une juste admiration pour cette organisation, si anormale en apparence, et l'at-on vue s'introduire sur le continent européen partout où la civilisation était en progrès. Les tentatives au contraire qui ont été faites ça et là pour substituer immédiatement à la monarchie absolue un gouvernement républicain, n'ont eu aucun succès; elles n'ont servi qu'à faire mieux comprendre le mécanisme, et apprécier les avantages de la monarchie constitutionelle. Plus un État est grand, riche, centralisé surtout, moins il est propre à recevoir un gouvernement républicain. La république est une plante dont les fruits sont excellens sans doute, et dignes d'envie; mais elle ne

croit et ne prospère que sur un sol convenablement préparé, partout ailleurs on la voit s'étioler et languir sans porter ni fleurs ni fruits; jusqu'à ce qu'un soldat heureux vienne l'arracher et planter son sabre à sa place. Il est aussi impossible d'établir un gouvernement républicain dans un État, où l'organisation tant morale que materielle s'y oppose, qu'il le serait d'introduire le gouvernement monarchique dans un petit État, gouverné démocratiquement depuis des siècles, tel que le Canton de Schwytz ou d'Uri. Ceux qui rêvent une telle métamorphose, font abstraction de tout ce que la connaissance du passé, et l'observation du présent nous apprennent de plus certain; ils se livrent à une chimère qui ne vaut pas la millième partie des talents qu'on a employé à la soutenir, ni une seule goutte du noble sang qu'elle a fait couler.

Vittorio Cousin così conchiudeva: — Voilà pourquoi le bon sens public aime à invoquer une autorité libérale, mais solidement constituée; voilà pourquoi enfin toutes les Nations européennes aspirent et arrivent peu à peu à cette grande forme de gouvernement, qui rattache l'avenir au passé, continue en la perfectionnant la vie séculaire des peuples, assure l'ordre et la liberté, et ouvre à tous les progrès une carrière paisible et illimitée. La Monarchie Constitutionelle est le gouvernement vrai de la France et de l'Europe au XIX siècle. Il est le seul qui réalise la souveraineté du peuple avec vérité et sans secousse, à l'aide d'un roi qui ne meurt point, et n'a jamais tort, et de ministres responsables qui changent au gré de la majorité, d'un parlement représentant la majorité des électeurs, laquelle à son tour représente la majorité de la Nation, en sorte qu'en dernière analyse c'est la Nation qui gouverne, j'entends la vraie Nation, intelligente et éclairée, et non pas la masse ignorante, tantôt insouciante, tantôt agitée. Ce beau gouvernement admet sans doute une foule de différences, selon les pays et les circonstances, mais il a un type à peu près uniforme qui exprime l'unité de la civilisation européenne. — Telle

est l'opinion que j' ai exprimée il y a longtemps. Quand j'ai accepté, professé, défendu la Monarchie Constitutionelle, je n' étais pas un enfant, je l' ai fait par de sérieux motifs qui subsistent tout entiers. Vingt-quatre heures n'ont pas changé des convinctions fondées sur la nature des choses, et sur les intérêts permanents de la France et de l' Europe. — Je ne connais pas de nos jours un grand esprit qui n' ait été pour la Monarchie Constitutionelle, et je voudrais bien savoir quelle autorité se peut opposer à celle de Sieyés et de Mirabeau dans la révolution, de Napoléon, de Royer-Collard et de Chateaubriand au XIX siècle.

LEZIONE XIX.

Dei vari poteri del Governo Rappresentativo. Del Re.

Nella scorsa lezione abbiamo presentato il prospetto generale del Governo Monarchico Rappresentativo: ora dobbiamo partitamente esaminare i diversi elementi onde il medesimo consta; chiamare a rassegna i vari poteri che la Costituzione ha creati, e considerare il lòro organismo, la maniera cioè colla quale si spiegano e si esercitano.

Comincieremo dal monarca che è il capo supremo dello Stato: e poichè la Monarchia Costituzionale ebbe origine in Inghilterra, non vi sarà discaro, o Signori, nè tornerà inutile che io vi accenni quel che colà si pensi su questa materia.

Chi studia la Costituzione Inglese, prova una certa difficoltà nel farsi un'idea precisa intorno agli attributi della Corona, e ai privilegi di cui il re gode in virtù della sua prerogativa. Si dice e si ripete tutto giorno, che nell'Inghilterra l'autorità del re è ristretta estremamente; e tuttavia quando si tratta di definirla, i pubblicisti di quella Nazione si trovano concordi nel dire che la legge attribuisce al sovrano la immortalità, la perfezione, la ubiquità, e per una conseguenza necessaria l'infallibilità. Agli occhi della legge il re non muore giammai; egli è impeccabile, inca-

pace di fare o di pensar male; egli è presente dappertutto, e nel medesimo istante in tutte le corti di giustizia del regno. I fatti c'insegnano, essere quasi impossibile al re d'Inghilterra di commettere un atto arbitrario; e tuttavia secondo il principio legale, il suo potere è assoluto; resistergli è un delitto, perocchè egli è il ministro ed il rappresentante della Divinità sulla terra; tutto è sottoposto alla sua autorità, mentre egli non conosce altro superiore che Dio. Il re non è unicamente il capo della Nazione, ne è il solo magistrato; il re riassume nella sua persona tutta la società, e quando i cittadini son vittima di qualche violenza, egli solo, al titolo di conservatore della pace si reputa offeso; quindi ha il diritto di perdonare e di rimettere la pena. Secondo il principio legale tutto il suolo dell'Inghilterra appartiene al re; ei può, quando gli aggrada, entrare nelle terre dei particolari essendone l'unico proprietario; i suoi sudditi non ne hanno che il dominio utile o il semplice usufrutto. A queste facoltà trascendentali, che paiono quelle di un despota orientale, il re unisce ancora il poter della spada. Egli solo dispone della forza armata; il comando delle milizie, il governo delle piazze, i castelli, le fortezze gli appartengono. In lui risiede la sorgente degli onori, e delle dignità. Rappresentante dello Stato, in faccia alle potenze straniere, i suoi atti son quelli della Nazione, e può proclamare la pace o la guerra, conchiudere o rompere i trattati. Così in Inghilterra di tutte le istituzioni la monarchia è la più antica e la più riverita; agli occhi degli inglesi il re è la chiave della vôlta, è la base fondamentale dell'edifizio sociale, è il complemento essenziale della Costituzione; è qualche cosa di sovrumano e di sacro, una persona morale, un essere astratto.

Devesi però avvertire che queste massime, sebbene ammesse in teoria, non ricevono in pratica quasi mai applicazione. La regola sussiste tuttora, e non ha punto cambiato, ma numerose eccezioni l'hanno siffattamente modificata, che l'occasione di invocarla si presenta assai di rado. Quindi

le conseguenze dei principii assoluti proclamati dai legisti, non si fanno giammai sentire. Così egli è ben vero che il re non è responsabile, ma da un altro lato ei non può fare alcun atto politico senza il concorso di un agente o di un consigliere che ne risponda. Nessuno può citarlo a comparire dinanzi ai tribunali, eppure la legge assicura a tutti i cittadini i mezzi di far valere le azioni che promuovono contro la Corona, e di ottener giustizia con la medesima celerità e sicurezza che se si trattasse di una contestazione fra semplici particolari. Al re appartiene il diritto di levar truppe, di comandar l'esercito, e l'armata; eppure in tempo di pace non può tenere un solo reggimento nell'interno del paese senza il consenso del Parlamento. Mediante queste restrizioni, ed altre di simil fatta, la prerogativa reale così esorbitante in apparenza, si trova nell'Inghilterra ristretta in giusti confini. Però fra tutte queste divergenze ha sempre trionfato e trionfa il principio, che la prerogativa reale rimane immutabile, sempre intatta, sempre la stessa; e che il re la esercita ancora in tutta l'antica sua latitudine, ogniqualvolta testi precisi e positivi non l'abbiano limitata. Del resto questa antinomia tra la dottrina ed i fatti si spiega assai facilmente, quando si voglia portare una seria attenzione sulla storia della Nazione Inglese, la cui costituzione non è il risultato di una teoria, ma l'opera del tempo e delle circostanze.

Alle idee degli Inglesi si accosta Gian-Domenico Romagnosi nella sua *Scienza delle Costituzioni.* — La integrità della prerogativa reale, dice egli, è la condizione assoluta ed inalterabile della Costituzione Monarchica; — e per prerogativa reale intende, — la somma, e l'ampiezza dei poteri necessarii all'amministrazione dello Stato: — Ma il principe, soggiunge l'illustre filosofo, è uomo soggetto a passioni ed errori; il suo interesse proprio può trovarsi, si trova sovente contrario a quello dello Stato; può abusare ugualmente dei poteri che gli sono confidati. Quindi la necessità di una garanzia costituzionale; e questa garanzia

è da lui definita così: — Il mezzo d'impedire che la volontà dell'uomo corrompa la facoltà del monarca, e fare invece che questa prevalga su quella, salva la integrità della prerogativa reale. — Questo mezzo ei lo colloca nel seguente patto tra il popolo e il principe. — Il monarca governerà ai tali e tali patti, e nelle tali e tali circostanze consulterà i deputati del popolo, ed agirà dietro il loro assenso; senza di che non vi sarà obbligo di obbedienza.

Negli altri Stati costituzionali d'Europa, la cosa s'intende in diversa maniera. Siccome evvi una Costituzione scritta, composta d'un tratto, e si ritiene che da questa soltanto i poteri hanno origine e forma, così fu conchiuso che il re non aveva e non poteva avere altre prerogative e diritti, fuor quelli che gli sono dalla Costituzione attribuiti. Tutto ciò che non vedesi espressamente conceduto, si reputa negato. Così la Costituzione Inglese contiene delle eccezioni ad un principio anteriore; negli altri Stati la Costituzione stabilisce il principio e le eccezioni. La missione del re in una Monarchia Costituzionale è la più nobile ed elevata.

In primo luogo egli è il rappresentante della sovranità in *abstracto;* ufficio suo si è di porre questa sovranità al di fuori del governo, e così di sottrarla tanto alle lotte dei partiti, quanto alle ambizioni personali dei cittadini. Grazie a lui si trovano allontanati i principali ostacoli che potrebbe incontrare la istituzione del regime rappresentativo nei grandi Stati; conciossiachè se bisognasse ivi attribuire la sovranità al governo, ossia ai funzionari attivi, si darebbe loro una potenza materiale e morale così forte, che contro essa le garanzie meglio combinate diverrebbero insufficienti, e senza fallo si giungerebbe, siccome dimostrò l'esperienza, al dispotismo di un solo, ovvero all'onnipotenza del Corpo Legislativo.

Per conseguir questo fine, uopo è che la Corona sia ereditaria. L'eredità della corona risponde a due principali bisogni di una Nazione: 1° Al bisogno di ordine e di pubblica tranquillità; 2° Al bisogno di unità e di seguito nel-

l'esecuzione della Legge, ovviando alle intermittenze sempre nocevoli al governo. La vita d'un popolo è lunga; ed ogni generazione non ha per provvedervi, se non la breve vita degli individui che la compongono. Ecco perchè si è creata una istituzione eguale in durata, se non a tutta intera la esistenza d'un popolo, almeno ad uno dei suoi periodi; e nella quale individui la cui particolare esistenza è limitata, si succedono senza interruzione per mantenere in essa una esistenza politica che è indefinita. Ed ecco come il principio dell'eredità nella Monarchia Costituzionale, principio consacrato dall'art. 2° del nostro Statuto, viene ammesso piuttosto nell'interesse dègli Stati, che in quello dei principi.

In secondo luogo la Costituzione accorda al re un potere moderatore, per cui collocato sotto certi rispetti al di sopra di tutti i poteri, deve e può vegliare al retto andamento del sistema da essa ordinato.

I tre poteri politici a cui si appoggia il reggimento dello Stato, cioè l'esecutivo, il legislativo, e il giudiziario, sono altrettante molle che devono ciascheduna nella sua parte cooperare al moto generale, ma quando queste molle saltate fuori del loro posto, si urtano, s'intralciano, si rattengono, fa mesticri di una forza che ve le ricollochi. Questa forza non può trovarsi in una di esse, perchè allora servirebbe a distruggere tutte le altre. Bisogna che sia al di fuori, bisogna che sia neutrale affinchè la sua azione possa recarsi laddove se ne manifesta la necessità; bisogna che ella sia ad un tempo preservatrice e riparatrice senza essere ostile.

La Monarchia Costituzionale ha, sovra ogni altra forma di governo, il vantaggio di creare questo potere neutrale nella persona del re, il quale trovasi già circondato da tradizioni e memorie ed assistito da una potenza politica. Il vero interesse di questo re non è del sicuro che uno degli anzidetti poteri rovesci l'altro, ma bensì che tutti si aiutino a vicenda, si intendano fra di loro, ed agiscano di concerto.

Il potere legislativo risiede nelle assemblee rappresentative, l'esecutivo viene esercitato dai ministri, il giudiziario dai tribunali. Il primo fa le leggi, il secondo provvede alla loro esecuzione generale, il terzo le applica ai casi speciali. Il re si trova in mezzo a questi poteri, autorità neutrale, ed intermediaria, senza alcun interesse ben inteso di alterarne l'equilibrio, ed avendo anzi per lo contrario tutto l'interesse di mantenerlo. — Senza dubbio, siccome gli uomini non operano sempre nel loro vero interesse, si è presa e si dovea prendere la precauzione che il re non potesse occupare il luogo, e far le funzioni degli altri poteri; ed egli è in ciò che consiste la gran differenza tra la Monarchia Assoluta, e la Monarchia Costituzionale. Nessuna legge può esser fatta senza il concorso del Parlamento, nessun atto esecutivo è valido senza la sottoscrizione di un ministro; nessuna sentenza può essere pronunciata se non da' tribunali indipendenti. Ma presa una volta questa precauzione, ecco come si spiega e si esercita l'autorità neutrale del re, onde metter termine ad ogni lotta pericolosa, e ristabilire l'armonia fra gli altri poteri dello Stato. L'azione del potere esecutivo, e per dir meglio del ministero, si rende irregolare? Il re congeda i ministri e ne sceglie dei nuovi. L'azione del potere legislativo diviene funesta? Il re oppone il suo *veto,* e se questo non basta discioglie la Camera Elettiva, o nomina altri membri per cambiare la maggioranza nel Senato. Infine, l'azione stessa del potere giudiziario riesce contraria ai dettami della equità, e della giustizia naturale, perocchè applica una pena che quantunque prescritta dalla Legge, si riconosce in certe circostanze troppo severa? E il re la tempera facendo uso del suo diritto di grazia.

Oltre di queste, il re gode di altre non meno importanti prerogative descritte negli art. 3, 4, 5, 6, 7, dello Statuto. Alcune di esse sono da lui esercitate personalmente, altre no. Infatti egli agisce personalmente e come capo supremo dello stato: 1° Quando esercita il potere *moderatore* di cui finiam di parlare, cioè quando nomina i ministri, scioglie la Camera

dei deputati, elegge nuovi membri nel Senato, sanziona le leggi, usa del diritto di grazia; 2° Quando convoca o proroga il Parlamento, comanda egli stesso le forze di terra o di mare. In questi casi egli usa della prerogativa costituzionale annessa alla Corona. I ministri che sottoscrivono gli atti relativi all'esercizio della medesima, non possono esserne responsabili, la loro firma altro allora non è che l'attestazione autentica della volontà regale. Nella teoria del Governo Rappresentativo non vi sarebbe qualità regia senza questi atti primitivi, superiori, ed inseparabili dalla stessa; essi sono di essenza per questo potere. Per l'opposto al punto di vista speculativo, l'idea della Monarchia Costituzionale potrebbe star separata dalla facoltà di dichiarare la guerra, di fare i trattati di pace, d'alleanza, di commercio, ed altri, e di nominare i funzionari pubblici nell'ordine amministrativo o giudiziario. Abbenchè questi atti secondo lo Statuto appartengano per giusto titolo al re, pure si concepisce di leggieri che potrebbero essere confidati solamente ai ministri sotto la censura delle Camere, ovvero risultare dai decreti di un'assemblea legislativa, come si è visto nella Costituzione Francese del 1791, e dell'anno VIII. Ma non si concepisce che così possa essere del diritto di nominare i ministri, di convocare il Parlamento, di sciogliere la Camera dei deputati, di sanzionare la legge; diritto che s'identifica e si confonde coll'idea di monarca in una Monarchia Rappresentativa. Bisogna dunque applicare agli atti della prerogativa reale una distinzione spesso impiegata dai giureconsulti in materia civile; bisogna distinguere fra gli atti che sono di *essenza* e quelli che sono di *natura* della Monarchia Costituzionale. Il re esercita direttamente i primi in forza della sua prerogativa; i secondi, se pure possono essere da lui esercitati, non lo sono e non possono esserlo che pel mezzo imprescindibile, obbligatorio dei ministri. Egli è su questa distinzione, che è fondata la dottrina della responsabilità ministeriale. I ministri non sono responsabili degli atti che dipendono essenzialmente dalla prerogativa

reale, di quelli atti che appartengono al re in questa sua qualità; ma sono invece responsabili di tutti gli altri, vale a dire di quelli che secondo la lettera della Costituzione, il re esercita pel loro mezzo, mezzo ch' ei non potrebbe evitare.

Abbiamo accennati gli atti che il re esercita direttamente in forza della sua prerogativa, e che si compiono nella più alta sfera del potere *attivo* e *moderatore*. Quelli per cui il concorso dei ministri è obbligatorio a pena di nullità, sono: 1° Le dichiarazioni di guerra; 2° I trattati di pace, di commercio, di alleanza ed altri; 3° Le nomine agli impieghi dell'amministrazione pubblica e giudiziaria; 4° La formazione dei regolamenti ed ordinanze per l'esecuzione delle leggi.

Queste ultime attribuzioni costituiscono il potere esecutivo propriamente detto. Le osservazioni da noi fatte disopra dimostrano in qual senso deve essere inteso l'art. 5° dello Statuto laddove è detto che: — *Al re appartiene il potere esecutivo.* Ciò non è vero quanto al suo esercizio. Il medesimo spetta invece ai ministri che ne sono responsabili, mentre sul re, la cui persona è dichiarata inviolabile, non pesa e non può pesare per ciò veruna responsabilità. La responsabilità imposta ai ministri prova la piena loro libertà di agir come credono circa gli atti di cui devono rispondere; se non fossero liberi, se fossero tenuti di obbedire ad un'altra volontà, nelle cose in cui il loro intervento è necessario, si violerebbero le regole eterne della giustizia nel volerli responsabili nell'assolvere la volontà, qualunque fosse, che li avesse costretti ad agire. Questi principii indeclinabili, questa indipendenza del ministro dalla Corona nella sfera delle attribuzioni ad esso lui confidate, condussero un gran Pubblicista, qual'è Beniamino Constant, a conchiudere che il potere esecutivo risiede presso dei ministri; rimanendo sempre però sottoposto al potere moderatore del re. E noi incliniamo in questa sentenza, espressa nella Costituzione della Grecia in queste parole: — *Al re appartiene il potere*

esecutivo, ma viene esercitato dai ministri responsabili. Egli è ben vero che il potere esecutivo emana dal re; ma ciò non prova che veramente ei lo eserciti. Anche il potere giudiziario emana da lui; ma chi si farebbe a pretendere che potesse giudicare delle controversie che insorgono fra i cittadini? Noi ripudiamo con tutte le nostre forze le teorie di coloro che insegnano la irresponsabilità del re essere una finzione costituzionale, noi siamo invece convinti che essa è la conseguenza legittima dei principii più certi, ma sovra questo punto avremo occasione di meglio spiegare le nostre idee quando parleremo della responsabilità ministeriale.

Dopo quello che abbiamo detto finora si può fare un retto giudizio intorno alla massima passata in proverbio tra i francesi. — Le roi régne et ne gouverne pas. — Come bene osserva il sig. Laferriére, bisognerebbe dire invece. — Le roi régne et n'administre pas. — Ed invero il Governo Rappresentativo si compone di vari poteri che si sorvegliano, e si limitano gli uni cogli altri; si è il loro complesso, la loro azione combinata, che costituisce il governo. Il re ha la sua parte costituzionale nel governo dello Stato, ma non è, e non può essere il governo tutto intiero. Se per *governare* intendiamo applicare l'azione esecutiva ai particolari, quel vocabolo si usurpa nel senso di *amministrare*; ed allora egli è evidente che in questo stretto significato il re non *governa*, perchè non *amministra*. Ma se per *governare* intendiamo l'azione del potere in generale, egli è non meno evidente che il re *governa* quando esercita il suo potere *moderatore*, e le altre prerogative ove interviene personalmente. Conchiuderemo pertanto col Laferrière: — « C'est « l'action combinée des pouvoirs constitutionnels qui forme « le Gouvernement Représentatif; le roi a sa part de gouver- « nement qu'il ne peut étendre, et qu'on ne peut lui enlever. « D'après la charte en un sens il gouverne, en l'autre il « ne gouverne pas, la formule proposée est donc vague,

« est insuffisante; la formule conforme à la verité consti-
« tutionelle est celle que nous avons annoncée. *Le roi règne*
« *et n' administre pas* ».

L' ordine delle materie ci chiama ad esaminare ad una ad una le diverse prerogative che lo Statuto attribuisce al re.

LEZIONE XX.

Prerogative del Re.

Inviolabilità.

Vi sono due specie d' inviolabilità; l' una di diritto naturale che protegge la libertà dell' uomo; l' altra di diritto positivo, ed è quella che la Costituzione crea per ottenere lo scopo che si propone. L' inviolabilità reale è di quest'ultima specie. L' inviolabilità naturale dei nostri diritti non essendo sempre nè compresa nè rispettata, non è da stupire che l' inviolabilità positiva del principe abbia bisogno di essere difesa tanto contro i suoi avversari che la negano o la ristringono quanto contro i suoi amici che esagerandola la compromettono. Secondo alcuni, dire che il re è inviolabile, vale lo stêsso che dire, che egli non deve sopportare le conseguenze dei propri atti; forse si direbbe meglio dicendo che il re non fa alcun atto, giacchè il ragionamento della Costituzione a questo riguardo si riduce in sostanza ai seguenti termini: — Il re non può far male *perchè non agisce;* il re è inviolabile perchè non può far male; la sua volontà non regnando più unicamente, sarebbe ingiusto ch' egli fosse responsabile; sarebbe poi assurdo che una isti-

tuzione lo fosse. Per altra parte poi l'inviolabilità è un dogma politico fondato sugli stessi principii di utilità e di convenienza, come l'eredità monarchica; anzi ne è la conseguenza necessaria. Poco importerebbe difatti dichiarare la Corona ereditaria, se nullameno sotto un pretesto qualunque fosse lecito accusare il re, condannarlo, e deporlo. « Les mêmes « inconvenients, dice il sig. Lorieux, les mêmes abus qu'on « a voulu prévenir en proclamant l'éredité monarchique « se reproduiraient nécéssairement en déclarant la Couronne « héreditaire, on a donc été conduit forcement à recon- « naitre en même temps que la personne du roi est inviolable, « et sacrée ».

La persona del re è sacra ed inviolabile, dice l'art. 4° dello Statuto. È questa la sola volta che la Costituzione parla della persona del re. Altrove essa impiega soltanto il vocabolo *re* nel senso di un'istituzione; ma come se avesse temuto che le idee volgari non separassero la persona pubblica dalla persona privata, e che questa restasse al di fuori ed allo scoperto, essa fa conoscere che le confonde entrambe, che non fa differenza fra l'idea ed il simbolo, e che l'inviolabilità dell'una si comunica all'altra.

Sacra ed inviolabile, dice lo Statuto. Queste due parole non sono altrimenti sinonime; la seconda aggiunge alla prima: l'inviolabilità applicata ad una persona, significa che la medesima non è risponsabile, nè va soggetta ad alcuna giurisdizione. Nel giudizio di Luigi XVI, si fecero certe distinzioni le quali portavano alla distruzione del principio. Si è distinto fra i delitti politici, e quelli che non erano tali; nei delitti politici si è poi sottodistinto fra quelli che ledevano la Costituzione e quelli che la lasciavano intatta. Ma l'inviolabilità o cuopre indistintamente tutti i delitti pubblici e privati, o non ne cuopre alcuno, ed essa gli cuopre tutti perchè la differenza della vita pubblica e della vita privata, tolta quanto alla persona lo è necessariamente quanto agli atti; altrimenti le due persone resterebbero separate e la finzione costituzionale più non procederebbe.

La persona del re non è solamente inviolabile, ma ancora sacra. E qui passiamo dall' ordine legale all' ordine morale, trattandosi meno d' un principio, che di un precetto. Lo Statuto non si rivolge più ai Magistrati per vietar loro ogni procedimento giudiziario, bensì agli animi dei cittadini per raccomandare ad essi il rispetto. — La loi, dice a questo proposito il sig. Hello, peut rigoureusement obtenir le premier résultat; elle est moins maîtresse du second; il dépend des moeurs. C' est une disposition analogue à celle qui, dans l' article 371 du Code Civ., veut que l' enfant à toute âge porte honneur et respect à ses père et mère. Mais, quoique moins positive que l'autre, elle n'est pas moins nécèssaire; avant l' inviolabilité légale, il y a une inviolabilité morale, sans laquelle la première est inutile; c' en est fait de celle-ci, quand on se dispense de l' autre. On ôte tout au prince dont on s' habitue à médire; rien ne résiste à l' action continue du dénigrement et du sarcasme, et il n' y a pas de majesté humaine qui ne s' évanouisse dans les outrages. Ceux qui se donnent le triste plaisir de l' attaquer, n' ont pas la conscience de tout le mal qu'ils font; s' ils l'avaient, ils seraient trop coupables. Quand l' injure a abaissé le chef de l' État jusqu'à sa portée, il ne reste qu'à l' abandonner à lui-même; il se précipite de son propre poids, et une fois détaché du faîte il ne s' arrête plus dans sa chûte; il roule jusqu'an fond de l' abîme. Un roi que l' on outrage est un roi que l' on immole. Ce n' est point assez d' imposer silence à l' outrage, il reste à former les moeurs de la monarchie constitutionelle, qui ne sont pas celles de la monarchie absolue. Le prestige de l' antique royauté s' est évanoui sans retour, et l' obéissance d' instinct fait place à une soumission raisonnée. L' identité du prince avec l' institution, c' est-à-dire avec la patrie, est l' idée mère de la quelle doivent sortir nos moeurs modernes. C' est en propageant cette doctrine, c' est en la rendant vulgaire, que l' on habituera les esprits à ne plus séparer le prince du pays, et que la piété pour sa personne deviendra spontanément une partie de notre

patriotisme. Dan ce siécle raisonneur, on n'arrive à une verité de sentiment que par une veritè de principe; mais quand on y est parvenu, comme en Angleterre, on à donné aux affections politiques leur fondement le plus solide. De son côtè, le prince peut hâter notre éducation constitutionelle par la conformité scrupuleuse de sa conduite au principe, en ne montrant jamais l'homme au lieu de l'institution, en ne troublant jamais par l'inconséquence d'un acte personnel l'oeuvre naissante de la fiction. C'est ainsi que le prince inviolable dans la loi, devient sacré dans le esprits.

Sarebbe per altro un errore il darsi ad intendere che il privilegio dell'inviolabilità di cui gode il re, potesse compromettere la libertà della Nazione. Dacchè nel corso ordinario delle cose è vietato discutere sulla condotta del principe, e di far risalire fino a lui il bisogno e la responsabilità degli atti del suo governo, sarebbe stoltezza desumere che la Nazione rimanga disarmata nel caso straordinario, ed oggigiorno inverosimile che il re abusando della finzione legale per cui non può far male, e liberandosi col fatto da tutti i vincoli costituzionali, portasse una mano sacrilega sui diritti della Nazione, e si gettasse al di fuori della Costituzione stabilita. Quale sarebbe allora la risorsa del popolo? Sarebbe la resistenza, risponde Delolme. Questo diritto di resistenza viene formalmente approvato da Blackstone che lo definisce un ricorso straordinario ai primitivi principii, che diventa necessario quando il contratto sociale è minacciato di scioglimento. Questo publicista altronde sì favorevole alla prerogativa regia, confessa che in questo caso *la résistance à la personne du prince peut se justifier, lorsque l'existence de l'État est compromise, et la voie publique proclame la nécessité d'une pareille circonstance.* E il sig. Hallam nella recente sua opera dell'origine della prerogativa regia in Inghilterra non esita ad approvare la di lui dottrina, dottrina altronde implicitamente professata nell'Inghilterra come ne fa fede il preambolo del *bill* dei diritti del 1688. Prima di

questo *bill* la resistenza era una via di fatto opposta alla violenza, anzichè un diritto propriamente detto. Si potea osservare per vero che la Magna Carta ottenuta con la spada alla mano contro il re Giovanni, era un monumento legale che attestava un tale diritto, ma benchè questa Carta sia stata confermata nel Parlamento da Enrico III, e più tardi da uno statuto di Edoardo I, chiamato *confirmatio cartarum*, pure è certo che la legge Inglese non lo aveva riconosciuto così chiaramente come nel 1688. Si fu dopo quest'epoca che la resistenza venne dai giureconsulti Inglesi senza eccezione considerata come un mezzo straordinario ma legale, contro i soprusi del potere. — « C'est, dice il « sig. Guizot, pour les barons Anglais qui arrachèrent la « grande Charte au roi Jean; c'est un grand honneur d'avoir « ainsi fondé en principe, au début de leur lutte pour la « liberté, et dans sa forme la plus simple comme la plus « rude le droit de résistance; droit primitif dont toutes les « istitutions libres, les plus hautes comme les moindres, « les plus savantes comme les plus grossières ne sont au « fait que des conséquences, et des métamorphoses ».

In Francia la massima dell'inviolabilità regia era in vigore nello stesso modo e colla stessa estensione come in Inghilterra, e vi era pure riconosciuta la dottrina della resistenza anzi questo diritto trovavasi espressamente scritto nella legge. Senza riandare tutti gli antichi monumenti che ne rendono testimonianza, basta richiamare la celebre *Ordinanza* del re Giovanni del 28 decembre 1345, la quale a riguardo di una imposizione consentita per sovvenire alle spese della guerra, ingiunge ai Deputati e ricevitori di non obbedire agli ordini e decreti per cui si tentasse in nome del re di svolgere questa imposta dalla sua destinazione. — Le droit de ré- « sistance, osserva il sig. Guizot, n'était point étranger non « seulement en fait mais en principe, à la féodalité française. « Saint Louis le consacra formellement en essayant de le ré- « gler dans ce passage si remarquable de ses Etablissements: « se li sire a son home lige e li dis: venez en o moy, car

« je veuil guerroyer le roy mon seigneur ». La dottrina della resistenza è consacrata nell' art. 2° della Costituzione del 1791, ed è su questi principii che riposa l' atto di decadenza pronunciato nel 1814, dal Senato e dal Corpo Legislativo contro Napoleone e la sua dinastia. Finalmente la dichiarazione fatta nel 1830 dalla Camera dei Deputati e scritta in capo alla nuova carta, riconobbe altamente il diritto che la Nazione aveva avuto di resistere colla forza alla violazione della legge costituzionale. Questa resistenza vi è chiamata eroica, e il Sig. Dupin nella sua relazione diceva: — La nécéssité de proclamer la vacance du trône, a été reconnue à l'unanimité; mais votre commission a pensé qu' il ne suffisait pas de la constater comme un fait; qu' il fallait aussi la proclamer comme un droit, résultant de la violation de la Charte, et de la légitime résistance apportée par le peuple à cette violation. — La legittimità della resistenza si trova così riconosciuta non solo pel passato ma anche per l'avvenire. Cosiffatta dottrina in mancanza di una legge espressa, sarebbe poi suggerita dalla ragione. Allorchè tutti i vincoli del contratto son rotti, il popolo si trova ricollocato in quella primitiva indipendenza in cui si trovava quando delegò formalmente o tacitamente il potere di governare. L'esercizio della sovranità ritorna per tal modo alla sua prima origine e bisogna conchiudere con Filangieri: — Che la Nazione non si solleva contro il sovrano, ma contro il suo primo magistrato e si può dire che in questo caso il sovrano si arma contro del re.

Questa dottrina finalmente è professata da più chiari pubblicisti, fra i quali piacemi allegare il sig. Hello nella sua opera sul regime costituzionale, e il sig. Thorbeke nelle sue note alla costituzione Olandese. Ecco come si esprime il primo: — Comme on a cherché à restreindre l'inviolabilité, on a cherché à l'ètendre; on a prètendu qu'elle faisait obstacle à la déchéance du prince, quelque énormité qu' il commît, et qu'il restait toujours prince, en dépit de Dieu et des hommes. Il n'est pas de vérité que l'on ne compromette

en la forçant. La raison dit qu'après l'attentat d'un prince, il suffit de ne pas lui en demander compte en justice, pour satisfaire au principe, et être quitte envers lui; mais il n'y a de loi humaine ni divine qui enchaîne éternellement une nation à un homme, dont son salut ou son honneur exige qu'elle se sépare. L'étude approfondie d'une doctrine oblige quelquefois de raisonner dans des supposition extrêmes; mais enfin, si le prince brise tout lien social, s'il tue sa mère, s'il empoisonne son frère, s'il incendie Rome, Rome est-elle tenue de laisser un pareil monstre à sa tête? Dans un autre ordre d'idées, s'il trahit la patrie, s'il la livre à l'étranger, ou s'il change violemment la constitution du pays, s'il se déclare incompatible avec elle, s'il fait de son règne une impossibilité morale, le devoir de la nation est-il de périr pour le principe? Le principe a été méconnu à l'égard de Charles 1 et de Louis XVI; il a été respecté à l'égard de Charles X: Charles X est tombé, mais il est tombé inviolable.

Non bisogna confondere la resistenza colla insurrezione. La resistenza è un fatto legittimo, provocato da una violenza immediata o compiuta, distruttiva della legge fondamentale. L'insurrezione non è che una via di fatto spoglia di qualunque moralità giuridica; l'una è la difesa di un popolo leso nei suoi diritti; l'altra non è ordinariamente che un'aggressione brutale contro il potere, certamente colpevole, ma che non ha oltrepassati i limiti stabiliti dalla Costituzione. La volontà della resistenza è un pensiero di conservazione dell'ordine stabilito, quella dell'insurrezione è un pensiero di rovescio e di distruzione. Nell'insurrezione vi è ribellione contro il governo stabilito, la qual cosa è illecita, perchè la ribellione non è in alcun caso permessa. Nella resistenza vi è egualmente ribellione, ma essa è dal lato del governo, la legge è dal lato del popolo il quale non fa che respingere l'aggressione. Ecco perchè si dice che la resistenza è un atto legittimo.

Il risultato della resistenza è qualche volta un cambiamento di governo. Lo sforzo straordinario che esige è tale sovente che se ne trova oltrepassato lo scopo: la scossa che cagiona è allora tanto forte da distruggere in tutto od in parte l'edifizio politico. Ma questo risultato in nulla cambia la natura dell'atto. È un effetto imprevisto, accidentale, ed indipendente dalla volontà primitiva, la quale basta a legittimare la resistenza, benchè l'effetto seguitone non sia per se solo legittimo. Quando i mutamenti a cui si è fatto luogo in seguito dell'resistenza, vengono sanzionati dai poteri competenti, nelle forme prescritte dalla Costituzione, il nuovo governo è governo di diritto in tutto il rigore dei termini. Nel caso contrario, non è che un governo di fatto, il quale può esigere sommissione, se non obbedienza, ma che ha bisogno del tempo, questa grande legittimità di qualunque possesso, per farsi perdonare la illegalità della propria origine.

Questa dottrina della resistenza per quanto legale non è tuttavia senza pericoli, perchè può facilmente essere mal compresa e peggio applicata. Sarebbe abusarne stranamente cercarvi un pretesto alla disobbedienza ed alla resistenza attiva, ogniqualvolta il sovrano avesse per effetto dell'umana fragilità violato, senza saperlo o senza volerlo, qualche articolo della Costituzione. Nessuno poi deve credersi autorizzato a determinare se siasi fatto luogo a resistenza. Bisogna che la voce pubblica, coi suoi milioni di bocche proclami, come dice Blackstone, la necessità della resistenza. La resistenza all'oppressione non ha bisogno di essere consigliata; ciascheduno deve per sè stesso sentirne la necessità, e in tale occorrenza i cittadini non devono domandar consigli che alla propria coscienza ed ispirazioni che al proprio coraggio; non ha d'uopo di essere provocata, giacchè cessando di essere spontanea, cessa di esser legale. In una parola qui non si tratta di un diritto individuale, ma di una prerogativa inerente alla Nazione che agisce in massa e racchiude il principio della sovranità. Opporre la forza privata al-

l'oppressione per disperdere le forze nazionali, o compromettere la libertà, si è fare un atto che conduce all'anarchia.

Ebbero dunque ragione le nostre leggi accordando al principe l'inviolabilità, e proteggendo la di lui persona come i suoi atti. Ma il caso di violazione del patto costituzionale non aveva bisogno di essere previsto in queste leggi, imperocchè come diceva il signor Thiers alla Camera dei Deputati nel 1835: — *Le droit de révolution ne s'écrit pas.*

LEZIONE XXI.

Grazia, Amnistia, Riabilitazione.

I.

Il Re può far grazia, e commutare le pene. (Articolo 8 dello Statuto).

Questo diritto fu oggetto di molte censure. Bentham e Beccaria fra gli altri lo impugnarono siccome non fondato e dannoso. Quando il re, dicesi, è considerato come la personificazione della sovranità, il perdono accordato ad un delitto in certa guisa può dirsi il perdono di una offesa personale; ma dal momento che il delitto si considera quale attentato alla pubblica sicurezza, il perdono non è più un atto di generosità, è invece una formale prevaricazione. Fate leggi buone, e non create la verga magica che abbia il potere di annientarle. Se la pena è necessaria non si deve rimettere; se non è necessaria, non si dee pronunciare. Il maggiore inconveniente del diritto di grazia si è quello di rendere incerti i castighi, aumentando pei colpevoli la possibilità di salvezza. Gli inconvenienti diventano più gravi sotto il regime costituzionale, perocchè un altro potere può annullare le decisioni del potere giudiziario, il quale, nelle materie che sono a lui devolute è, e dev'essere, indipendente.

Queste ragioni mossero l'Assemblea Costituente Francese a sopprimere il diritto di grazia.

Coloro i quali favellano in questa maniera, sono dominati da principii astratti, e credono possibile fare una scala esatta di tutti i delitti, applicando a ciascun fatto una sola pena fissa ed invariabile. Ma quando si tratta di apprezzare le azioni degli uomini, non è dato al Legislatore di stabilire regole invariabili. La ragione umana non può tutto prevedere, e le circostanze particolari di un fatto influiscono in mille guise sulla sua moralità. Mentre la Costituzione toglie ai tribunali, qualunque sieno, ogni arbitrio nell'applicazione della pena, mentre vieta loro di assolvere ove la legge condanna, egli è pure forza confessare che il diritto di grazia si rende talora necessario, onde correggere l'errore dei giudici, o l'imperfezione della legge.

Qualche fiata l'innocenza di un accusato non si scuopre, non viene in luce che dopo la sua condanna; e se il diritto di grazia non esiste per esso, ogni speranza di salute è svanita. La Francia rammenta ancora con dolore un caso deplorabile avvenuto nell'anno 4° della sua prima èra repubblicana, quando il diritto di grazia era abolito. Un Lesurques inquisito di assassinio insieme con altri commesso sulla persona del corriere di Lione fu condannato alla morte. Dopo la sentenza imponenti dubbi insorsero nell'animo dei giudici. Risultava infatti da parecchie deposizioni, che egli rassomigliava moltissimo ad uno degli assassini il quale si era sottratto alle ricerche della giustizia. Il governo colpito dalla gravità delle informazioni che andava ricevendo, sottopose la sentenza di condanna al giudizio del Corpo Legislativo; nè poteva fare altrimenti, perocchè il diritto di grazia non era ammesso. Il Corpo Legislativo non tenne conto dei reclami presentati dal Governo, e passò all'ordine del giorno attesa l'impossibilità in cui trovavasi di sospendere l'esecuzione di una sentenza legalmente resa. Lo sventurato Lesurques lasciò la testa sul palco il 10 marzo 1797. Pochi anni dopo si ebbe la prova completa, irre-

fragabile che egli era affatto innocente, ed era stato la vittima di una fatale rassomiglianza. Qual terribile lezione per gli avversari del diritto di grazia! Se esso allora non era abolito, il sangue di quell'innocente non si sarebbe versato!

D'altronde armata sempre di rigore contro il delinquente indurito nel male, la nostra legislazione penale non ha verun riguardo per l'uomo dabbene che abbia una sola volta mancato. La legge prepara una pena più grave contro colui che già condannato commetta un nuovo delitto; ma una prima colpa è irremissibilmente punita. A cancellarla non vale una probità proclamata da tutto il paese, e di cui si abbiano indubbie riprove. Agli occhi della legge essa non costituisce neppure una circostanza attenuante; innanzi ai tribunali, trent'anni della più intemerata virtù non servono a scusare un istante di debolezza. E così stando le cose, non è giusto per Dio, che il principe conservi la facoltà di rimettere o di commutare la pena a quel cittadino che per isplendide virtù, o per eminenti servigi resi allo Stato acquistò un diritto all'indulgenza? Il giovine Orazio, e Manlio Torquato aveano meritato l'estremo supplizio uccidendo l'uno la sorella, l'altro il figliuolo; ma per far grazia ai salvatori di Roma, il popolo mise la legge in disparte. Ognun vede pertanto, come il diritto di grazia dipenda dalle più alte considerazioni di umanità, e come in una ben ordinata società sia indispensabile ammetterlo.

II.

Il diritto di grazia nel re non è tanto ampio ed esteso, quanto potrebbe a prima giunta sembrare. Esso non ha per iscopo di sospendere il corso della giustizia; ma sì unicamente di moderarne l'esercizio, di temperarlo colla clemenza, nei casi in cui la stretta esecuzione della legge riuscirebbe troppo rigorosa. La grazia cancella la condanna, non il delitto: e se dopo avere ottenuta la remissione della

pena, il condannato si rende colpevole di un altro delitto, incorre nel riaggravamento della pena che la legge pronuncia contro i recidivi. Il diritto di grazia è un soccorso straordinario, ammissibile soltanto quando tutti i gradi di giurisdizione sono esauriti. Difatti ove un accusato non abbia ancora subita nessuna condanna, non esiste una pena, di cui il principe possa fare la remissione. Prima che egli decida se sia il caso di far grazia, è d' uopo che il giudice decida che vi è un reo, ed applichi la pena; imperocchè se l'accusato viene assoluto, il ricorso in grazia non è più necessario. Quindi le cosidette lettere di *abolizione privata* non potrebbero aver luogo sotto il regime costituzionale. Luigi XVIII, lo ha proclamato altamente. — *Les lettres « d'abolition avant le jugement*, diceva egli, *contre les « quelles les Magistrats les plus distingués n'ont cessé « de réclamer autrefois, sont contraires aux règles, « elles entravent le cours de la justice, et nuisent à « l'action des tribunaux.* — E quindi ancora fu riconosciuto dai pubblicisti essere state illegali le misure prese dal governo di Luigi Filippo a riguardo della Duchessa di Berry, e di Luigi Napoleone; il ministero avere abbisognato di un bill di indennità per evitare le conseguenze della responsabilità che aveva incorsa.

Per gli stessi motivi si ritiene comunemente che il re non possa far grazia ad un condannato in contumacia. La condanna in questo caso non è irrevocabile; la sola presenza del reo basta per annullarla, e perciò non fa mestieri d'un rimedio straordinario.

Ma per altra parte il re può far grazia agli scellerati più vili, ai colpevoli i meno degni di commiserazione, nè persona al mondo può chiedergli conto dei motivi che lo hanno determinato? Sotto questo rapporto il diritto del re è assoluto; ci lo esercita solo, senza limiti; e a questi atti, come altra volta notammo, non si estende la responsabilità ministeriale. Ugualmente il diritto di grazia si applica ad ogni genere di delitti senza eccezione, e qualunque sia la

giurisdizione da cui emanò la condanna: diremo anzi che nessun motivo legale si oppone a che il re nella sua misericordia modifichi anche le decisioni del Senato, sedente come alta corte di giustizia, sia che conosca dei crimini e delitti di alto tradimento, sia che giudichi i ministri accusati dalla Camera dei deputati. In alcune costituzioni è tolta al re la facoltà di far grazia ai suoi ministri, ma deve dirsi altrimenti laddove, come nel nostro Statuto, questa restrizione non si ritrova: a questo riguardo la prerogativa reale non si arresta che innanzi ad un atto del Corpo Legislativo, poichè allora la condanna non procede più dal Potere Giudiziario. Così, a cagion di esempio, una legge bandiva in perpetuo dal territorio francese la famiglia di Napoleone, e quella di Carlo X; e il re non aveva più diritto di autorizzare il ritorno in Francia degli individui da quella legge contemplati. In questo caso non trattavasi già di una sentenza, ma di una provvidenza emanata dai tre poteri, di un atto che il re non poteva nè revocar nè sospendere. La grazia non cade che sulla pena propriamente detta; quindi non può pregiudicare nè ai terzi, nè allo Stato per le spese del processo, nè alla parte civile per le condanne pronunciate a suo vantaggio contro il graziato.

La grazia non è obbligatoria, vale a dire, il condannato può ricusarla. Talvolta il re esercita di moto proprio il diritto di grazia verso i rei che la pubblica opinione raccomanda alla di lui clemenza; ma egli è questo un favore che si può non accettare. Se dunque il re commutasse la pena di morte in quella e. g. dei lavori forzati a vita, il condannato che alla lunga agonia del bagno preferisse una pronta esecuzione, non potrebbe essere costretto a profittare di un beneficio che agli occhi suoi sarebbe una doppia pena. Trovo nel volume 3 della *Revue Etrangere* che il caso si è presentato non è gran tempo in Svezia. Nel 1834, il sig. Lindeberg fu condannato a morte per aver pubblicato un libello sedizioso, tale essendo la legge che allora colà vigeva. Il re spontaneamente gli accordò una commutazione di pena,

ma Lindeberg, ostinatamente rifiutò; cosicchè il re non volendo agire contro il proprio e contro il sentimento della Nazione fu costretto a fargli piena ed intera la grazia.

Del resto, le grazie di loro natura devono essere estremamente rare; se sono prodigate, non solo perdono del loro pregio, ma ispirano la diffidenza. L'imperatore Maurizio prese la risoluzione di non versar mai il saugue dei suoi sudditi; Anastasio non puniva i delitti; Isacco l'Angelo giurò che durante il suo regno non farebbe morire alcuno. Questi imperatori greci, osserva Montesquieu, avevano dimenticato che non invano cingevano la spada. Quanto è più ragionevole il giuramento che prestano i re d'Inghilterra salendo al trono, quando promettono di temperare colla bontà il rigore della giustizia! — Dans un État bien gouverné, dice Rousseau, il y a peu de punitions non parce qu'on fait beaucoup de graces, mais parce qu'il y a peu de criminels; la multitude des crimes en assure l'impunité, lorsque l'État dépérit. Sous la Republique Romaine jamais le Senat ni les Consuls tentèrent de faire grace; le peuple même n'en faisait pas, quoiqu' il revocât quelque-fois son propre jugement. Les fréquentes graces annoncent que bientôt les forfaits n'en auront plus besoin, et chacun voit ou cela mène.

III.

Affine alla grazia è l'amnistia; ma però sono due cose diverse: amnistia è vocabolo greco che significa *oblio* e gli Ateniesi lo adoperarono nel senso che ora gli si attribuisce quando Trasibulo, scacciati i trenta tiranni, portò una legge che vietava di ricercare i cittadini per le loro azioni passate. L'amnistia è un atto di favore, per cui la sovranità getta un velo su certi fatti puniti dalla legge, e vuole che non si proceda contro gli autori dei medesimi, che cessino i procedimenti già incominciati; e dove per avventura una condanna fosse intervenuta, l'abolisce con ogni suo effetto. L'amnistia è più estesa della grazia; amnistia è abolizione

ed oblio; grazia è pietà e perdono; l'amnistia nulla rimette, ma tutto cancella; la grazia niente cancella, ma rimette e abbandona una cosa sola, cioè la pena. L'amnistia ritorna verso il passato, e vi distrugge persino la prima traccia del male, la grazia non riguarda che l'avvenire, e conserva al passato tutto ciò che ha sofferto o prodotto. La grazia suppone il delitto e la condanna, ed in questa una certa regolarità e una certa giustizia; l'amnistia non suppone cosa alcuna, tranne l'accusa. Nell'amnistia si riceve più e si deve meno, perocchè è comune a molti; nella grazia si riceve meno e si deve più perocchè è individuale. La grazia si concede a coloro che furono dichiarati rei, l'amnistia a coloro che possono esserlo. Dietro siffatte essenziali differenze nasce la questione, se il re, che secondo lo Statuto ha diritto di far grazia, posseda anche quello di accordare un'amnistia. Per l'affermativa si dice, che il diritto di amnistia apparteneva altra volta al re, come una conseguenza del principio che ogni giustizia emana da lui, e che siccome questo principio è pure consacrato dallo Statuto nell'art. 68, così deve egualmente appartenergli la stessa prerogativa. Si aggiunge, che l'amnistia rientra nel diritto di grazia, perchè infine l'amnistia altro non è che la remissione delle azioni penali che si potrebbero esercitare contro i prevenuti di crimini o delitti. Per ultimo si osserva, che se il principe può condonare la pena, di cui taluno fu per sentenza riconosciuto meritevole, a maggiore ragione può liberare un prevenuto non ancora chiarito reo, conciossiachè il meno è contenuto nel più. E questa opinione ha per se il suffragio della Corte di Cassazione Francese. I sostenitori della contraria sentenza cominciano dal distinguere l'amnistia che si applica a pene già pronunciate dai tribunali, e quella che interdice i processi, e abolisce i già iniziati. Nel primo caso ammettono che sotto il nome di amnistia trovasi sostanzialmente una vera grazia fatta dal re, nessuna legge esigendo che la grazia sia individuale, e tuttavolta che una pena sarà stata applicata, e il re condo-

nerà o commuterà questa pena, ei sarà nel proprio diritto, ed userà della sua prerogativa, sebbene più colpevoli sieno compresi nell'ordinanza di grazia o di commutazione. Ma quando nessuna pena fu ancora pronunciata; quando si tratta di impedire o di arrestare l'esercizio delle azioni criminali, o di togliere ad una sentenza tutti i suoi effetti in guisa che abbia a reputarsi come non avvenuta, allora sostengono esservi un atto che esce dalle attribuzioni del potere regio od esecutivo, e che anzi gli viene espressamente proibito dall'art. 6 dello Statuto, il quale prescrive che il re non possa nè sospender le leggi, nè dispensare dalla loro osservanza. Ora l'amnistia è appunto una sospensione generale della legge, è l'ordine di non eseguirla. Far derivare il diritto di amnistia da quello di grazia, è contro le regole di sana logica; è far sortire il più dal meno, mentre è innegabile e viene riconosciuto da tutti che la grazia produce effetti meno ampi e meno importanti dell'amnistia. Consultiamo i principii, diceva Dupin alla Camera dei Deputati. Il diritto di grazia dopo la condanna, dopo che giustizia fu fatta, è la remissione della pena; la grazia interviene, il re stende la mano tra la giustizia e il carnefice: ma l'amnistia interviene tra la legge e la giustizia, ed interviene per far tacere l'una e l'altra. L'amnistia per ordinanza è dunque un atto incostituzionale; ed è solo mediante una legge che l'amnistia può essere accordata. Se bisogna far tacere la legge, ciò non può avvenire che per mezzo di altra legge. La voce suprema della medesima parla così ai tribunali, come agli altri poteri; e un solo potere non può interporsi contro degli altri, e impedire agli stessi di agire nell'ordine delle loro attribuzioni, in virtù ed in esecuzione delle leggi. Il diritto di grazia, soggiunge il sig. Lorieux, deriva dal Potere Giudiziario; ne è in qualche modo il correttivo e il complemento, l'amnistia per sua natura appartiene al Potere Legislativo, giacchè dispone in via di regola generale, intorno ad una certa classe di delitti e di individui.

Questa seconda opinione vedesi abbracciata dalla mag-

gior parte dei pubblicisti, e stando a termini dello Statuto ci sembra la vera. Tuttavia niente impedirebbe, sarebbe anzi convenientissimo, che una legge conferisse al re in certi casi il diritto di amnistia. Vi hanno alcuni delitti che per loro natura rientrano nella classe delle semplici contravvenzioni, quali sono i delitti forestali e militari, le infrazioni sulla guardia nazionale ed altre consimili; e sembra doversi al Potere Esecutivo confidare la cura di decidere se il pubblico interesse ne consigli la remissione. S'aggiunga che nel tempo in cui il Parlamento non è ragunato, può presentarsi talvolta l'occasione e l'urgenza di accordare un amnistia per delitti politici. A tutte queste circostanze è d'uopo provvedere, e non vi si provvede opportunamente se non incaricandone il re.

IV.

Veniamo ora a parlare del diritto di riabilitazione, altra prerogativa che è riservata al principe secondo il nostro Cod. di Procedura Criminale. Sembrerebbe a prima vista che per la esecuzione della pena il delitto dovesse trovarsi interamente espiato, perche il reo ha soddisfatto il suo debito, e la società nulla ha più da domandargli. Così pensava Bentham; ma il mondo non la pensa così; il paragone tra un debito morale e un debito pecuniario non procede; mentre il primo lascia dopo di sè tali traccie, che la stessa applicazione della pena non può cancellare. La legge animata da una giusta diffidenza, circonda con una siepe di precauzioni colui che fu condannato, allorquando vien restituito alla libertà. Rientrato nella società pare che sia infetto da una lebbra contagiosa; ad ogni passo si rivela la sua infamia colle incapacità civili onde è colpito. Così, senza parlare della sorveglianza a cui va soggetto, e gli è sorgente continua di degradazione, se il caso lo ha reso testimonio di un fatto, il giudice proclamerà altamente la misera sua condizione, respingendolo dal prestar giuramento. Se il fi-

glio di suo fratello diventa orfano, le funzioni della tutela passeranno a mani straniere, chè la legge lo dichiara inabile ad esercitare. Egli si vede escluso da tutte le pubbliche assemblee, il più umile impiego gli è negato; fosse pure il più dotto uomo del suo secolo non può aprire una scuola; non può rifugiarsi nell'esercito; nemmeno difendere la propria vita, chè il porto di ogni arma gli è severamente vietato. Sicuramente, prendendo per base di certe disposizioni la diffidenza verso dei condannati, la legge si limita a tener conto di un fatto incontestabile; l'uomo il quale cadde e si mostrò debole, non può pretendere alla stessa fiducia che si mette in colui, del quale i passi furono sempre fermi e sicuri; ma l'influenza di questo fatto non deve essere eterna. Se il castigo deve tenere dietro alla colpa, l'espiazione e il rimorso hanno essi pure i loro diritti. Non è d'uopo che il condannato resti sempre curvo sotto il peso del delitto; è d'uopo invece che possa colla sua condotta cancellarne fin l'ultima traccia, e rifare la propria vita. La legge deve fornirgli il modo di ricollocarsi al posto che avea perduto, di riconquistare la pubblica estimazione e di riacquistare i diritti il cui esercizio era sospeso. Ciò si ottiene mediante quell'atto che si chiama riabilitazione. Esso lava il condannato dalla macchia che lo ha contaminato; lo spoglia del suo passato; ne fa un uomo novello. Questo battesimo civile è uno fra i più bei concetti della legislazione: il Legislatore lo attinse nel cuore umano, di cui ha studiato la fragilità e i facili pentimenti. I benefizi di questa istituzione possono essere immensi; ella riconduce alla moralità i colpevoli, offrendo loro il premio di una condotta regolare e pura, ella trasforma in utili cittadini uomini che minacciavano la quiete della società. E quest'azione feconda non presenta pericolo alcuno. Le condizioni che sono richieste, le prove a cui si sottopongono i liberati, sono una guarentigia sufficente contro qualunque errore; che se un errore fosse possibile, non riuscirebbe

dannoso. Se è mai permesso ai magistrati d'ingannarsi, egli è quando cessano di punire.

Anticamente fra noi, come nelle altre monarchie assolute, la riabilitazione dei condannati era conceduta e non poteva concedersi che dal sovrano. L'Assemblea Costituente Francese, conservando questa istituzione, non la considerò come un atto di clemenza, ma sibbene come un atto di giustizia. I magistrati che avevano constatato e punito il delitto, constatavano egualmente e ricompensavano il ritorno alla virtù. Una seconda sentenza toglieva la macchia impressa dalla prima; e il condannato riprendeva l'uso di tutti i suoi diritti, perchè ne era giudicato degno. Le forme di tale procedimento erano semplici ad un tempo e solenni. Il Consiglio del comune era incaricato di verificare ed attestare la buona condotta del condannato, poi due dei magistrati municipali vestiti colle insegne della loro dignità, lo presentavano al tribunale criminale, proferendo ad alta voce queste parole. — Cet homme a expié son crime, en subissant sa peine; maintenant sa conduite est irréprochable; nous demandons, au nom de son pays, que la tache de son crime soit effacé. — Il presidente, senza deliberare, perchè limitavasi a constatare un fatto, rispondeva all'istante — Sur l'attestation et la demande de votre pays, la loi et le tribunal effacent la tache de votre crime. — (Cod. Penale del 25 settembre 1791).

Questo sistema, fu abolito dal Codice d'Istruzione Criminale, le cui disposizioni furono copiate dal nostro Codice di Procedura Criminale. Secondo questo Codice, la domanda di riabilitazione non può essere formata dai condannati a lavori forzati a tempo, alla reclusione od alla relegazione, se non cinque anni dopo che avranno scontata la loro pena, e dai condannati alla sola interdizione ai pubblici uffizi, se non dopo cinque anni a contare dal giorno in cui la condanna sarà divenuta irrevocabile. Nessun condannato è ammesso a domandare la sua riabilitazione, se non avrà per lo spazio di cinque anni dimorato nei regi stati, e tenuto per

i due ultimi anni almeno, il suo domicilio in uno stesso comune. La domanda deve esser fatta al Senato (ora magistrato di appello) nel cui distretto il condannato risiede, e deve essere accompagnata dagli attestati di buona condotta delle amministrazioni dei comuni nel territorio dei quali egli ebbe la sua dimora. La notizia di questa domanda è inserita a diligenza del ricorrente nella gazzetta che si pubblica nel luogo in cui siede il magistrato che dovrà dare il suo parere, ed in quello ove siede il magistrato che pronunziò la condanna. Trascorsi tre mesi da tale inserzione, il pubblico ministero dà per iscritto le sue conclusioni motivate; e la causa vien quindi riferita al magistrato, sezione di accusa. Il magistrato deve emettere il suo parere motivato. Se esso è d' avviso che la domanda non possa essere ammessa, il condannato deve aspettare altri cinque anni prima di poterla nuovamente proporre. Nel caso invece che opini per l'ammissione, il di lui parere, insieme ai documenti, si trasmette al capo del dicastero della Grande Cancelleria, il quale fa del tutto relazione al re. Il re può concedere o negare la riabilitazione.

V.

Dietro cosiffatte disposizioni si vede che il diritto di pronunciare la riabilitazione è rimasto sempre fra noi una prerogativa della corona; esso forma il complemento del diritto di grazia, e il re lo esercita nella stessa maniera, vale a dire, con un potere discrezionale essendo rimesso alla sua saviezza di accordare o ricusare il favore; ma dall'altra parte non è difficile conoscere, che il sistema adottato dal Codice di Procedura Criminale è pieno d' incoerenze e di contraddizioni. Ed in vero, quando la riabilitazione è un diritto che non può negarsi al condannato, ove concorrano le condizioni dalla legge volute, si capisce la necessità di certi termini e di certe formalità giudiziarie: ma esse divengono un positivo controsenso, quando simile alla grazia,

la riabilitazione è un beneficio che il condannato non potrebbe esigere in via legale, ma deve soltanto attendere dalla clemenza sovrana. Così avviene, che mentre secondo la legge il re ha diritto senza formalità, senza termini, senza condizioni, di rimettere ad un condannato la pena di morte, non può senza l'apparato di molte e di lunghe solennità, rendergli il diritto di portar armi. Con una sola parola il re può dispensare un reo da venti o trent'anni di lavori forzati, ed è solo dopo cinque anni di prove, dopo la dichiarazione di un tribunale, che potrà concedergli il diritto di servire come soldato nell'esercito, di deporre come testimonio in giudizio, e di far parte di un consiglio di famiglia. Queste assurdità non vogliono tollerarsi in una legislazione, e perciò facciam voti onde i nostri legislatori le facciano scomparire. Essi possono seguitare l'una o l'altra di queste due strade; o considerare la riabilitazione come un diritto che si acquista per l'adempimento di certe condizioni, ed allora autorizzarne l'esperimento in giudizio, statuendo le opportune formalità, formalità che sieno più semplici e meno umilianti di quelle in oggi prescritte: ovvero considerarla come una dipendenza del diritto di grazia, ed allora lasciarne libero affatto al principe l'esercizio; ma la mistura che si è fatta o il concorso a quell'atto del Potere Giudiziario e della prerogativa reale, è una vera mostruosità.

LEZIONE XXII.

Prerogative del Re quanto all' amministrazione esterna ed interna dello Stato.

Oggi parleremo delle prerogative del re quanto all'amministrazione esterna ed interna dello Stato; a questo effetto commenteremo gli art. 5 e 6 dello Statuto i quali sono concepiti così:

Art. 5. Al re solo appartiene il Potere Esecutivo. Egli è il Capo Supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra; fa i trattati di pace, d'alleanza di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tostochè l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle Finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere.

Art. 6. Il re nomina a tutte le cariche dello Stato; e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne.

I.

Il re comanda le forze di terra e di mare — così l'art. 5 dello Statuto nel suo principio.

Per uno Stato circondato da potenze rivali, l'esistenza di un esercito permanente è la condizione indispensabile della sua indipendenza e della sua libertà. Questo esercito garantisce al di fuori la nazionalità del popolo e la integrità del territorio; al di dentro serve a respingere gli assalti delle fazioni. Nei tempi presenti, tranne gli Stati Uniti di America la più sicura barriera dei quali è l'Oceano, non può citarsi veruna potenza che sia sottratta a questa necessità. Ma se egli è vero che un esercito permanente si ha da considerare come la difesa più solida di un impero, può divenire, e non di rado è divenuto, instrumento di oppressione e di servitù. Se Sparta un giorno si vantava di non aver bisogno di mura perchè ne tenean luogo i petti de'suoi cittadini, Roma invece vide le legioni raccolte per difendere le sue vaste frontiere salire al Campidoglio per imporre la tirannide. Chi potrebbe infatti dissimularsi che padrone della forza, le truppe non sieno egualmente padrone di dettare la legge? E secondo che sono devote alle istituzioni del paese, ovvero ligie all'interesse d'un principe, si veggano o assicurare l'indipendenza di quello, o soggiogarlo al potere di questo?

Perciò quando le idee d'indipendenza e di libertà cominciarono a diffondersi per l'Europa, gli eserciti permanenti divennero materia di gravi sospetti. I soldati che si credono al servizio del principe, abbenchè siano pagati dalla Nazione, che sono avvezzi ad attendere da lui gli avanzamenti, le decorazioni, i favori, che crebbero nudriti nelle massime d'una obbedienza, passiva e della fedeltà alla bandiera, contraggono l'abitudine di sottomettersi ciecamente agli ordini del loro duce, si affezionano ad esso che è solito guidarli alla vittoria, anzichè a quell'essere astratto che si denomina patria. Gli è per siffatto modo che nei tempi antichi le schiere di Roma varcarono con Cesare il Rubicone, e le guardie pretoriane si arrogarono il diritto di dispor dell'Impero. Egli è per siffatto modo che nei tempi moderni l'esercito francese aperse a Napoleone la strada

che lo guidò al dispotismo. Furono i guerrieri vincitori ad Arcole, a Lodi, alle Piramidi, che dispersero la Rappresentanza Nazionale di Francia. E si fu solo con un esercito che Luigi Bonaparte...... potè consumare l'atto del 2 dicembre scorso....... Quindi ognun vede che creando un esercito numeroso e valendosi dei mezzi che sono a sua disposizione, non sarebbe difficile ad un re insignorirsi dello Stato e soffocare le pubbliche libertà. Quindi nei paesi costituzionali, le leggi e i regolamenti intorno all'esercito hanno eccitata, e dovevano eccitare, tutta l'attenzione dei legislatori.

Il mezzo più semplice, quello che naturalmente si presenta al pensiero onde assicurare alle Camere Legislative la facoltà di conoscere e sorvegliare la composizione dell'esercito, consiste nel conferir loro il diritto di stanziare i fondi necessari pel mantenimento del medesimo. Ora questo diritto esse lo hanno dallo Statuto, perocchè in ogni anno il bilancio per le spese dello Stato deve essere discusso e votato dal Parlamento. In ogni anno è in facoltà di lui modificare la cifra delle somme destinate alle spese dell'esercito. Si aggiunga che secondo l'art. 75 dello Statuto la leva militare deve essere regolata da una legge, per la qual cosa le Camere possono facilmente impedire che l'esercito vada oltre misura crescendo. E qui giova notare, che anche sotto un altro aspetto questa disposizione dello Statuto si rappresenta giustissima. Fra tutte le imposizioni la leva è la più pesante e la più dura. Le contribuzioni ordinarie non toccano che i beni e le rendite dei cittadini, mentre le loro persone, la loro libertà, le vite loro son rispettate. Al contrario la leva è un balzello puramente personale, essendo dato a pochi soltanto di potersene col danaro redimere. Ella è questa un'imposizione che incatena la libertà e toglie i cittadini alle loro famiglie, alle loro abitudini, alle arti, all'agricoltura, agli studii. Sarebbe adunque stata cosa non solo strana ma assurda, che mentre è richiesto il concorso delle Camere per istabilire in ogni anno l'imposta

fondiaria, si fosse lasciata al re la facoltà di aumentare la consumazione di uomini siccome avesse creduto espediente.

Se i diritti della Corona sono ristretti fra certi confini in ciò che concerne le truppe nazionali, ognun sente che la diffidenza, e le precauzioni debbono crescere ove si tratti d'introdurre nello Stato truppe straniere. A dir vero non trovasi nel nostro Statuto la disposizione scritta nell'art. 13 della Carta Francese del 1830: — Aucune troupe étrangère ne pourra être admise au service de l'État, qu'en vertu d'une loi. — Essa risulta però come una conseguenza necessaria di molti articoli del medesimo.

Il comando dell'esercito è nell'ordine politico l'atto veramente personale del re, giacchè questa funzione esige tra il capo e i subalterni comunicazioni immediate, rapide, istantanee; per la qual cosa qui non entra, nè può entrare la responsabilità dei ministri. In ciò che riguarda i soldati, i diritti del re sono più estesi, più assoluti i suoi ordini che in ciò che concerne gli altri cittadini. Rispetto a questi ultimi, il principe altro non può esigere che l'obbedienza alle leggi. Ove si astengano dal violarle, sono in certo modo fuori della sua autorità, ma se trattasi al contrario del soldato, il re può dargli ordini diretti, precisi, ed obbligatori, perocchè nella sua qualità di capo dell'esercito ha diritto di comandargli. Non si creda però che questo diritto sia senza limiti. Esso li trova nella Costituzione dello Stato, alla quale si deve innanzi tutto da tutti essere fedeli.

Il re dichiara la guerra, così prosegue l'art. 5 dello Statuto. Nell'Assemblea Costituente Francese fu riconosciuto che il diritto di far la guerra e la pace spettava unicamente alla Nazione. Ma la grave questione che vi fu solennemente discussa, sta nel sapere a chi dovesse appartenere il diritto di dichiarare la guerra, e prendere l'iniziativa. La lotta s'impegnò particolarmente tra Barnave, e Mirabeau. Quest'ultimo sostenne che tale diritto competeva egualmente al Corpo Legislativo ed al re; ma combattuto fortemente da Barnave si ristrinse a difendere nel

re il diritto di cominciare le ostilità: — L'intérêt de la Nation, diceva egli, est que toute hostilité soit repoussée par celui qui a la direction de la force publique; voilà la guerre commencée. L'intérêt de la Nation est que les préparatifs de guerre des Nations voisines soient balancés par les notres, voilà la guerre. Nulle délibération ne peut précéder ces événements, ces préparatifs. Le Corps Legislatif étant en suite convoqué il improuvera, il requera de négocier la paix, il accordera ou refusera les fonds de la guerre, il accusera les ministres, il confirmera la paix, ou refusera de la sanctionner. Je ne connais que ce moyen de faire concourir utilement le Corps Legislatif à l'exercice de droit de la paix ou de la guerre. Lui accorder d'avantage, ce serait paralyser le pouvoir éxécutif. — L'Assemblea si attenne a quest'opinione nel suo decreto del 22 maggio 1790. Lo Statuto ad imitazione delle Carte Francesi del 1814, e del 1830, concede al re non solo la facoltà di cominciare le ostilità, ma quella ancora di dichiarare la guerra. Non è per altro difficile il riconoscere che la guerra dichiarata non è la guerra decisa, e che in realtà il diritto di decidere la guerra risiede nelle Camere Legislative; imperciocchè è forza che il principe ricorra ad esse onde avere i necessari aumenti di truppe e di sussidi; aumenti che potrebbero essere ricusati; dal che nascerebbe la responsabilità del ministero, dove avesse consigliata e fatta intraprendere una guerra ingiusta.

Finalmente nel citato art. 5, è detto che il re fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri. Il motivo di questa disposizione è da chiunque agevolmente compreso. Le negoziazioni diplomatiche esigono, per riuscire a buon esito, il segreto e l'unità della direzione. Ma queste condizioni sono affatto impossibili colle discussioni pubbliche di un'assemblea deliberante. Ma dacchè il re ha diritto di fare i trattati, ne conseguita forse che possa sottoscrivere tutte indistintamente le condizioni che si ravvisano necessarie per la loro conclusione? Che potendo il fine, deve potere

egualmente i mezzi? Questa teoria venne ammessa in Francia, ove la Costituzione era muta al proposito, siccome lo provano le leggi del 30 aprile 1826 per gli abitanti di San Domingo, quella del 1833 sull' imprestito Greco, e l'altra del 1835 sulla indennità agli Stati Uniti d'America. Il nostro Statuto dispose altrimenti. Nel detto art. 5, autorizza bensì il re a fare qualche trattato con l'estere potenze; ma soggiunge che i trattati, i quali importassero un onere alle finanze e variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere. Fu saggio consiglio esprimere questo principio; esso però deriva dalla natura del governo monarchico rappresentativo, e dovrebbe applicarsi quand'anche la Costituzione nol sanzionasse. Infatti se essa attribuisce al re il diritto di fare i trattati di pace, d'alleanza, o di commercio, attribuisce del pari alle Camere, e in primo luogo a quella dei deputati, il diritto di votare le imposizioni, e per una conseguenza indeclinabile le pubbliche spese. La prerogativa reale, e la prerogativa parlamentaria sono distinte; l'una limita l'altra; ma entrambe a vicenda si rispettano. Si parla egli di un trattato, il quale non contenga alcuna clausola a carico dello Stato? Il trattato conchiuso senza il concorso delle Camere deve eseguirsi senza il loro intervento. Nel trattato fu imposto il pagamento di una somma, la cessione di una parte, anche minima, del territorio nazionale, un onere qualunque? E' si richiede l'assenso del Corpo Legislativo, perchè senza questo assenso non si possono imporre gravezze e il territorio nazionale è inalienabile. Certo il rifiuto per parte delle Camere sarebbe un fatto assai grave; ma non è questo un motivo per negare il diritto; può essere solo un motivo d'usarne raramente, e solo quando la grandezza del male sorpassa i pericoli del rimedio. Quindi il ministero nel conchiudere un trattato deve apporvi una riserva per l'assenso del Corpo Legislativo, qualora esso sia necessario. Questa riserva nulla aggiunge è vero, al diritto delle Camere, perchè esiste indipendentemente dalla mede-

sima; ma giova ad assicurare viemeglio la libertà delle loro deliberazioni, e a preservare la dignità della Corona nel caso di dissenso. Questo principio non procede soltanto per quei trattati che contengono la promessa di pagare una somma a carico dello Stato, o la cessione di una parte del territorio nazionale; ma procede eziaudio riguardo a quei trattati che contenessero qualche modificazione ad una legge nazionale. I pubblicisti francesi si lagnano con ragione che questo principio sia stato sacrificato nei famosi trattati del 1831, e del 1833 sul diritto di visita: — La loi française, avverte il sig. Hello, donne à certains officiers le pouvoir de se faire ouvrir le domicile des personnes prévenues de crimes, et de les mettre en arrestation. C'est ce pouvoir que les traités délèguent à l'agent d'un gouvernement étranger; c'est ce pouvoir, dis-je, et non un autre; c'est la police judiciaire, cet attribut de la souveraineté; c'est bien elle avec tous ses caractères distinctifs; aucun n'y manque. L'objet de la recherche est un crime, car la traite des noirs est ainsi qualifiée par la loi du 4 mars 1831; les moyens de la recherche sont ceux de l'instruction ordinaire: perquisition, enquête, interrogatoire, procès-verbaux, arrestation; le lieu de la recherche est le térritoire français; car un navire, même de commerce, est la continuation du territoire, et son propriétaire y est chez lui. Le seul moyen que l'on ait trouvé d'échapper à cette identité parfaite de la mesure, c'est de nier la fiction tutélaire du droit des gens, qui fait du navire la continuation du territoire, ou au moins de nier que ses conséquences aillent jusqu'à le protéger daus cette occurrence, en d'autres termes de *dénationaliser* le navire. Si les traités ne peuvent se justifier qu'à ce prix, leur justification serait une calamité.

A più forte ragione non si può con un trattato disporre di una proprietà o di un diritto appartenenti a privato, giacchè lo stesso Corpo Legislativo non lo potrebbe che per motivo di utilità pubblica, e mediante una giusta e previa indennità.

II.

Incaricato dallo Statuto di assicurare l'esecuzione delle leggi, il principe non può sorvegliarne per sè stesso tutti quanti i particolari; i principii costituzionali che ci governano gliene tolgono d'altronde il diritto e il potere, imperciocchè ogni atto emanato da lui non diviene obbligatorio, se non porta la sottoscrizione di un ministro responsabile. Si aggiunga che un'amministrazione così vasta come è quella dello Stato, un'amministrazione che abbraccia infiniti oggetti non meno svariati che importanti, esige il concorso di un gran numero di funzionari. Questi sono in certo modo considerati come gli agenti, gli ausiliari del re:. essi devono concorrere con lui e sotto la sua direzione all'esecuzione delle leggi. A lui dunque deve appartenerne l'elezione. E questo è il motivo che dettò la prima parte del citato art. 6, ove lo Statuto prescrive che il re nomina a tutte le cariche dello Stato.

Si è domandato se un tale diritto di nomina sia assoluto nel re; o in altri termini se una legge potrebbe astringerlo a certe condizioni. Consultando la logica, è facile vedere che la scelta e le ragioni della scelta appartengono alla stessa persona. In ogni caso la libertà di agire racchiude il discernimento della ragione che determina; e se questo discernimento è tolto o diminuito, la libertà svanisce o rimane scemata. Il diritto di nomina è dato indefinitamente al re; nè potrebbe essere ristretto se non dal potere medesimo che glielo diede; imperocchè chi può restringere un diritto, può renderlo illusorio o impossibile, può anche ritirarlo. Ora quel diritto il re lo ripete dallo Statuto, e non solo nessun potere da sè, ma nè tutti insieme i poteri dello Stato, hanno facoltà di derogare allo Statuto. Fu da taluni osservato che le precauzioni della legge, le condizioni le quali fossero dalla medesima imposte, lascerebbero sempre intatto il diritto attribuito al re, mentre infine la nomina

sarebbe sempre fatta da lui; ma questa osservazione è un mero sofisma. Se il diritto secondo lo Statuto è puro e semplice, come è innegabile, e se mediante una legge diventa condizionale, ei riesce evidente per tutti che il diritto non resta più lo stesso; si altera, si immuta essenzialmente. Comprendo che le precauzioni della legge abbiano uno scopo lodevolissimo, quale è quello di combattere gli abusi del favore; ma dal momento che lo Statuto accorda al re liberissimo il diritto di nomina, è da dubitarsi che siffatta considerazione non venne calcolata dal potere costituente, o dovette cedere ad altre considerazioni di un ordine più elevato. Un'eccezione a questo principio, ma che però lo conferma, s'incontra nell'articolo 33 dello Statuto. Ivi si accorda al re il diritto di nominare i senatori; ma tuttavia è tenuto a sceglierli in una delle 21 categorie che sono indicate; e diciamo che quest'eccezione conferma il nostro principio, perchè qui le condizioni delle facoltà imposte al re sono stabilite dalla legge stessa che gli dà il diritto di nomina.

Oltre ciò la pubblica opinione, la forza della cose, e la natura delle nostre istituzioni arrecano notevoli restrizioni all'esercizio di questa prerogativa reale. E ciò si verifica specialmente quanto alla nomina dei ministri. Lo Statuto nell'art. 65, assicura alla Corona il diritto di nominarli. I ministri infatti sono i principali agenti del Governo, i consiglieri obbligati del principe, gli indispensabili intermediari per cui ci fa conoscere l'espressione della sua volontà. A lui solo pertanto doveva incontestabilmente appartenere il diritto di designarli. Ma dall'altra parte, in ogni tempo la scelta dei ministri fu riguardata siccome il termometro, secondo cui la Nazione può giudicare delle intenzioni onde è animato il monarca. In qualunque Stato rappresentativo, egli è con la scelta dei ministri che il Governo fa conoscere i suoi progetti, egli è per questa scelta che i partiti si vanno agitando nell'interesse delle loro idee e della loro ambizione. Da ciò proviene che più ancora che ogni altro atto, in ogni

Stato rappresentativo, ove è d'uopo conciliare tutte le esigenze, la scelta dei ministri finisce coll' essere una transazione.

Al re senza dubbio spetta il diritto assoluto ed illimitato di eleggere i ministri; ma le Camere Legislative hanno da canto loro quello di ricusarli. Veramente elle non possono esercitare siffatta facoltà in modo diretto e positivo; ma non è loro difficile di attribuirsela indirettamente, usando del diritto che incontrastabilmente hanno di rifiutare il bilancio. Da ciò piacque ad alcuni pubblicisti desumere che il diritto di nomina nel re, in ultima analisi, non era libero e che chi prevaleva in questa parte erano le Camere. Son desse, si dice, che governano in realtà. Gli affari sono discussi e decisi da loro, gli atti medesimi che la Costituzione sembra attribuire al re, dipendono interamente da un ministero che le Camere possono a loro piacimento fare e disfare. Egli è indispensabile che tutto da parte del re si faccia col mezzo di un ministro, poichè l'art. 67 dello Statuto dice che le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro; così tutto il ministero è in una dipendenza assoluta rispetto alle Camere. A parlar propriamente, piuttosto verso di queste, che verso il re esiste effettivamente una responsabilità. Quindi il capo dello Stato si trova costretto a dovere cercare i ministri, non fra gli uomini che meritarono la sua stima e la sua confidenza; ma fra quelli che gli vengono indicati dalla maggioranza delle Camere, fra gli uomini che questa maggioranza è disposta ad appoggiare. Il ministero adunque, si soggiunge, altro in definitiva non è che l'azione pubblica delle Camere, le quali rinviano i ministri dal momento in cui questi cominciano a governare in modo contrario alle viste della maggioranza; senza che il re vi si possa opporre, qualunque sia la di lui personale affezione inverso i propri consiglieri, e benchè approvi il sistema della loro amministrazione. È un'assioma famigeratissimo nei paesi costituzionali, che il ministero deve cadere appena cessa di avere per sè la maggioranza delle Camere Legislative.

Ma coloro i quali ragionano in simil guisa, spingono le cose all'estremo, e si vanno immaginando che da una parte e dall'altra si voglia abusare del proprio diritto. Certamente se il re si ostinasse a conservare i suoi ministri a dispetto di una maggioranza contraria delle due Camere, nascerebbe una funesta collisione; però non bisogna dimenticare che il re non si trova fra noi in presenza di una Camera unica, la cui volontà possa esercitare sopra di lui un impero assoluto. Vi hanno due Camere, delle quali i voti e gl'interessi sono spesso differenti, talvolta opposti. Ognuna di esse è verso gli altri poteri obbligata a certe concessioni. Il re d'altronde conserva a loro riguardo mezzi potenti di resistenza; può sciogliere la Camera dei deputati, e in quanto al Senato, può colla nomina di nuovi membri rompere la maggioranza.

Quindi consegue, che per dettare la legge al principe è necessario che le due Camere si riuniscano in un solo sentimento; e di più che sieno sostenute dalla pubblica opinione. Perchè un nuovo gabinetto possa essere imposto alla Corona è necessario, che i membri destinati a comporlo convengano ad un tempo ai senatori ed ai deputati; è necessario che per consenso unanime deputati e senatori riprovino e respingano il ministero che esiste. Se questo caso si verifica, se i ministri eccitano la ripulsione di entrambe le Camere, è ben difficile supporre che non concorrano giusti motivi contro di loro. Ma allora congedando questi ministri che si sono resi così odiosi ed impopolari, il re non cede; solo illuminato dai rappresentanti della pubblica opinione, ei riconosce che precedentemente venne ingannato, che fu indotto in errore, che gli si fece fare una scelta cattiva. — Semblables aux orages, dice il sig. Lorieux, qui obscurcissent la face du soleil sans altérer son essence, les révolutions ministerielles s'accomplissent au pied du trône, sans nuire à la majesté royale. — Del resto quando l'opinione pubblica è fortemente pronunciata, agisce sulla scelta dei ministri anche sotto i governi dispotici, e senza che sia

d'uopo del concorso della Camere. Esisteva forse in Francia un Corpo Legislativo quando sotto il regno di Luigi XIV, avvezzo a dire: — L'État c'est moi, — la Nazione e la corte l'obbligarono ad allontanare il celebre cardinal Mazzarino?

Lo Statuto conferisce al re il privilegio di nominare i pubblici funzionari; ma qui non si arrestano le sue attribuzioni. Onde assicurargli l'obbedienza e la sommissione che ha diritto di esigere dagli agenti per lui delegati, egli ha pur anche il diritto di revocarli. Questa facoltà per altro va soggetta a qualche eccezione, e particolarmente per ciò che concerne la magistratura. Poichè furono nomati dal re, i giudici diventano dopo un certo tempo inamovibili. La inamovibilità guarentisce l'indipendenza dei magistrati; ed ognun vede che questa indipendenza guarentisce una retta amministrazione della giustizia, primo bisogno di una società. Il re nomina egualmente i membri del Senato; ma anche questi sono inamovibili; nè poteva essere altrimenti, perchè la esistenza di un potere dello Stato, di un potere chiamato a formare la legge e a servire di contrappeso fra gli altri due poteri, cioè fra il re e la Camera dei deputati, non deve dipendere dalla volontà di loro.

Giova osservare che se il re nomina i funzionari, non ha però il diritto di determinarne le attribuzioni; i loro poteri, i loro diritti sono unicamente ed irrevocabilmente regolati dalla legislazione. L'azione dei funzionari rimane sempre sottoposta alla sorveglianza, e alla censura delle leggi e dei tribunali.

Inoltre l'art. 6 dello Statuto .dispone che il re fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne. La principale attribuzione del Potere Esecutivo, come dice lo stesso suo nome, consiste nel procurare l'esecuzione delle leggi. Il Corpo Legislativo non ha esistenza permanente; le sue funzioni sono puramente temporanee: bisognava dunque per necessità confidare ad un'altro potere la cura di assicurare, durante l'intervallo delle sezioni, il buon anda-

mento del Governo. D'altronde quand'anche i tre poteri, il cui concorso è necessario pella formazione delle leggi, rimanessero costantemente riuniti, tuttavia cosiffatta delegazione non sarebbe meno indispensabile, dappoichè egli è solo in un unico capo, e non nelle Assemblee numerose, che può rinvenirsi l'energia di azione, l'unità delle viste e dei principii, l'accordo, l'insieme, cose tanto necessarie ad una retta amministrazione. Oltre ciò, il Legislatore non può tutto prevedere: il linguaggio delle leggi deve esser semplice; ed esso non potrebbe, senza gravissimi inconvenienti, entrare in quella moltitudine di particolari a cui fa luogo la sua applicazione. Per queste ragioni la Costituzione doveva lasciare al re, come capo dello Stato, la cura di completare le leggi, e di avvisare ai mezzi più opportuni onde avessero la piena loro esecuzione. Però sebbene così limitata a queste sole misure, la prerogativa reale ha non solo grandissima influenza, ma non manca di presentare qualche pericolo. Affettando di eseguire le leggi, si può agevolmente travisarne lo spirito. Un sistema capriccioso di applicazione, seguito con perseveranza, può dopo un certo tempo alterare o modificare i testi. Quindi è, che considerato sotto questo aspetto; l'esercizio della suddetta prerogativa reale eccitò sempre l'attenzione e la sollecitudine delle Assemblee Legislative; tanto più che i confini del Potere Esecutivo, non essendo precisamente definiti, sarebbe facile cosa giustificare, almeno in apparenza, le maggiori illegalità. Tuttavia esistono a questo riguardo alcune regole tutelari, le quali sono osservate in tutti i paesi costituzionali e sono le seguenti:

Primieramente egli è un principio fondamentale in questa materia, che al re non è delegata la potestà di fare le leggi, ma solamente quella di promuoverne l'esecuzione; la legge è il primo atto, a formare il quale debbono concorrere tre poteri: l'ordinanza non è che il secondo confidato al solo Potere Esecutivo. Questo principio serve a risolvere, almeno in teoria, la questione spesso agitata fra i pubblicisti, e diretta a sapere quali siano gli oggetti che vogliono essere

regolati da una legge, e quelli i quali rientrano nel dominio delle ordinanze. A prima giunta si potrebbe supporre che a questo riguardo la distinzione risulti dall' importanza delle materie su cui si deve statuire. Ma la cosa non è in questi termini; e dal principio che abbiamo premesso, nascono conseguenze totalmente diverse. Dal momento che una legge è intervenuta, qualunque sia l'importanza dell' oggetto che vi è contemplato, non appartiene più al re di regolarlo con una ordinanza: e dove pure una materia qualunque fosse sfuggita all' attenzione del Legislatore, da questo silenzio non deriverebbe nel re il diritto di farne un subbietto di un' ordinanza; conciossiachè le ordinanze di lui non hanno il carattere di legalità costituzionale, se non in quanto si riferiscono a una legge esistente, e tendono ad assicurarne l'esecuzione.

Un secondo principio egualmente consacrato dallo Statuto e che diviene in certo modo la sanzione del primo, si è quello il quale concerne all'amministrazione della giustizia ed all'ordine delle giurisdizioni. Ei pare che l'attributo più bello del diritto di far eseguire le leggi, sia il render giustizia. Si è per l' azione dei tribunali che le leggi e i regolamenti vengono rispettati; e sotto questo rapporto può giustamente dirsi che il potere giudiziario è il ramo principale del Potere Esecutivo. Però in ragione della sua importanza e del posto che occupa nello Stato va distinto da quello; esso rimane affatto indipendente dal Corpo Legislativo, e dal re. I giudici di tribunali nulla hanno a temere dal Potere Esecutivo, il quale trovasi nell' impossibilità di ledere, anche in modo indiretto, le sue attribuzioni; perocchè lo Statuto gli vieta di distogliere i cittadini dai loro giudici naturali, e di crear commissioni o tribunali straordinari. Non basta; il re, egli stesso è sottoposto alla sorveglianza dei tribunali. La giustizia, egli è vero, si amministra in suo nome, ma si amministra da giudici inamovibili e da magistrati che la legge toglie alla sua influenza. Senza potere per giudicare, senza forza per eseguire i proprii atti, il

re si trova obbligato onde farli rispettare, di ricorrere al soccorso dell'autorità giudiziaria. Così, lungi dall'essere nella dipendenza del re, i tribunali sono in qualche guisa a lui superiori. Per agire, il re in molti casi abbisogna del loro concorso; ed egli è così che vengono guarentiti i diritti dei cittadini. Se mediante un'ordinanza il re li violasse, i tribunali son là per difenderli. La libertà individuale sopratutto è talmente preziosa agli occhi della legge, che si dovette pensare a preservarla da qualunque offesa. Perciò ella è regola generalmente ammessa a questo proposito, che nessuna pena può essere inflitta, salvo che in virtù di una legge. Il re con una semplice ordinanza non potrebbe pronunciarla, imperciocchè un'ordinanza non deve, nè può avere altro scopo che l'esecuzione delle leggi; il re dunque non può, nè sopperire al loro silenzio, nè aggravare la loro severità. Quando la legge è muta, quando non ha inflitta veruna pena, si è perchè il Legislatore non l'ha stimato opportuno; e al re non è permesso di aggiungervi. Qui occorre una osservazione importante; se il re non ha la facoltà di far leggi, ha però quella di fare le ordinanze e i regolamenti necessari per la esecuzione delle medesime. Queste ordinanze e questi regolamenti si rendono inutili se non sono accompagnati da una sanzione, poichè altrimenti i cittadini potrebbero impunemente disobbedirvi. Lo Statuto a ciò non provvede. È però manifesto che dovrebbe provvedervi la legge, ed imitare l'art. 471 del Codice Penale francese che ha stabilita una pena contro i contravventori ai decreti legalmente fatti dal Potere Esecutivo.

Ma se il Potere Esecutivo oltrepassa i limiti delle sue attribuzioni, non vi è pei cittadini obbligo di obbedire; e come abbiamo detto, spetta ai tribunali di arrestare gli abusi. Bisogna però guardarsi dal cadere in errore intorno al modo con cui i tribunali devono esercitare siffatto ufficio. Essi non hanno già il diritto di annullare le ordinanze del re; ma bensì quello di ricusarsi a riconoscerne l'efficacia, e ad ordinarne l'esecuzione. Altra cosa è annullare un atto,

esercitare su questo, a titolo di superiore, una censura diretta, che lo tolga di mezzo, altro il rifiutarsi di applicarlo alle persone, quando a cagion d'esempio, stabilisce un'imposta, o pronunzia una pena; nel primo caso si fa il processo all'atto stesso; è un'azione offensiva, spontanea, indipendente da ogni interesse privato, il cui fine soltanto è quello di rivendicare un principio: nel secondo si tratta di un'autorità alla quale certe condanne non sono permesse, se non in virtù e in seguito di atti i quali rivestono un certo carattere, e che non trovando nell'atto a lei presentato le condizioni richieste, ricusa la condanna domandata, e la ricusa nei limiti dei propri doveri, per la sola forza d'inerzia ond'è dotata, senza annullare l'atto, senza giudicarlo, e lasciandolo qual'è. Questo diritto d'appreziazione è essenziale al potere giudiziario; è il discernimento dei suoi doveri; e chi glielo togliesse opererebbe la sua distruzione. Nobile ministero è questo della magistratura, quando sia degnamente e coscenziosamente compiuto. — Heureux les États, diremo col già lodato sig. Lorieux, lorsque pénétrés de leurs droits et de leurs devoirs, les magistrats savent tenir d'une main ferme la balance de la justice entre le peuple et son roi. Mais trop souvent entrainés par faiblesse, ou par un vain désir de popularité, on voit les tribunaux braver l'autorité, ou bien à genoux devant une ordonance, se précipiter au devant del' arbitraire.

Dopo avere autorizzato il re a fare i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, l'art. 6 dello Statuto finisce colle seguenti parole: — *Senza sospenderne l'osservanza o dispensarne.* — Questa dichiarazione a molti parrà inutile; imperciocchè la legge non potendo esser fatta ed abrogata che col concorso di tre poteri, era ed è cosa per sè stessa evidentissima, che non era dato al re di sospenderne l'osservanza. La riflessione sarebbe giusta; ma oltrechè certe importanti verità non si dicono mai abbastanza, l'anzidetta dichiarazione ha le sue ragioni sto-

riche e ci richiama alla memoria un avvenimento contemporaneo, che fu in Europa fecondo di gravissime conseguenze. L'art. 6 del nostro Statuto è letteralmente tradotto dall'articolo 13 della Carta Francese del 1830, il quale a sua volta fu desunto dell'art. 14 della precedente Carta del 1814, in cui si diceva: — Le roi fait les réglements et ordonnances nécéssaires pour l'éxécution des lois et la sûreté de l'État. — Queste ultime parole — sureté de l'État — secondo l'avviso dei più saggi pubblicisti concedevano al re la facoltà di prendere per via di semplici ordinanze, e senza attendere la convocazione delle Camere, quelle misure di urgenza ed altronde conformi alla legge, che in un pericolo imminente poteva esigere la sicurezza dello Stato: ma i partigiani dell'assolutismo vollero qui vedere il principio di una vera dittatura, di cui il capo dello Stato potea da sè stesso rivestirsi, e in virtù di cui poteva a suo beneplacito cambiare, ed anche distruggere la Costituzione. È noto che siffatta interpretazione di quell'art. 14 arrise a Carlo X, ingannato da assurdi consiglieri; ed è pur noto quanto gli sia stato fatale. Si fu in nome di quell'articolo che emanarono le ordinanze di luglio, violatrici della legge fondamentale; e forse senza il pretesto di quello articolo Carlo X non avrebbe osato mancare ai solenni suoi giuramenti. Quindi all'occasione che la Carta fu riveduta nel 1830, la Camera dei Deputati, non già nel timore che in appresso potesse darsi all'art. 14 un senso sì energicamente respinto dalla insurrezione, ma piuttosto per non lasciare nella Costituzione una disposizione divenuta odiosa all'universale, soppresse le parole troppo vaghe: — Sureté de l'État, — ed inoltre per dissipare ogni dubbio e togliere ogni apprensione aggiunse questa frase: — Sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur éxécution. — Frase che non si vede omessa in nessuna delle Costituzioni che furono dopo il 1830 promulgate.

LEZIONE XXIII.

Della lista civile.

I.

Il monarca che rappresenta in faccia alle potenze straniere tutta la Nazione; che collocato al primo gradino della scala sociale, domina i pubblici funzionari d'ogni ordine e d'ogni classe, deve necessariamente godere di una rendita proporzionata all'eminente sua posizione. Senza dubbio l'oro non può dare nè potenza nè gloria, e non è coi tesori che il monarca può acquistare diritto al rispetto e alla venerazione del popolo. Tuttavia, che vale il dissimularlo? Nel secolo in cui viviamo, l'opulenza forse più che il genio e la grandezza attira gli omaggi e comanda l'ammirazione. Ella è questa in vero una teoria desolante, e per l'onore dell'umanità sarebbe da desiderarsi che non fosse così. Ma il saggio Legislatore non saprebbe impunemente sconoscere la onnipotenza dei fatti, e perciò se non vuole essere inconseguente, deve accordare al monarca una dotazione che sia congrua per occupar degnamente il seggio in cui la nascita e la Costituzione lo han posto. — In ogni tempo è ben giusto e naturale pensare a ridurre le pubbliche spese; sforzarsi di ottenere una buona amministrazione al minor

costo possibile è il dovere d'ogni uomo di Stato, ma per altra parte si dee tener conto di certe necessità che i tempi impongono; e mentre i cittadini di tutte le condizioni mostrano grande tendenza al lusso ed alla prodigalità, sarebbe cosa irragionevole ristringere la dotazione della corona, e porre il Capo dello Stato al livello di un semplice cittadino. Pertanto lo Stato deve al monarca una conveniente dotazione; e questo principio fu riconosciuto e proclamato nell' art. 19 dello Statuto.

Ciò posto, si dovea fare in modo che questa dotazione non divenisse fra il principe e le Camere Legislative un soggetto perpetuo di discussione. Non si dovea permettere che all' occasione della lista civile si potesse ogni anno investigare la condotta privata del re, criticare i suoi atti e discutere curiosamente e minuziosamente l'impiego dei fondi che lo Stato mette a sua disposizione. Il re d'altronde secondo lo spirito della Costituzione, deve essere affatto indipendente dal voto delle Camere. Sarebbe incongruo che ad ogni sessione, e nel timore di veder sopprimere o ridurre la propria dotazione, il principe si trovasse nella necessità di far concessioni contrarie alla dignità della Corona, ai diritti della sua prerogativa, od agli interessi medesimi della Nazione. Quindi il citato art. 19 dispone, che la dotazione predetta verrà stabilita per la durata di ogni regno dalla prima legislatura dopo l'avvenimento del re al trono. — Il regolamento della lista civile non può dunque essere discusso che una sol volta. Egli è al principio d' ogni regno, prima che alcuna collisione, alcun dissenso abbia potuto nascere tra il monarca e le Camere, che se ne deve stabilire l' importo. E questa dotazione, questa cifra una volta stabilite diventano irrevocabili. Nulla vi si può detrarre, nulla aggiungere; ed è questo l' unico caso in cui una legge posteriore non può all' antecedente derogare.

II.

I beni destinati dalla Nazione alle spese particolari del principe si dividono in due classi distinte; — La lista civile propriamente detta, e la dotazione della Corona.

La lista civile si compone di una somma fissa ed invariabile, stanziata dal Parlamento all'assunzione del principe al trono per tutta la durata del suo regno. — È questa una specie di pensione vitalizia, di annuo trattamento assegnato sui fondi del pubblico tesoro, e compreso nel bilancio delle pubbliche spese. Destinate a sostenere lo splendore della Corona, le somme della lista civile non possono per siffatta ragione andar soggette a sequestro.

La dotazione della Corona al contrario comprende una moltitudine di oggetti di diversa natura, i quali devono essere specificati nella legge che si fa in proposito. *Il Re,* sta scritto nel citato art. 19 dello Statuto, *il Re continuerà ad avere l'uso dei reali palazzi, ville e giardini e dipendenze, non che di tutti indistintamente i beni mobili spettanti alla Corona, di cui sarà fatto inventario a diligenza di un ministro responsabile.* Sarebbe errore il credere che questa disposizione fosse particolare alla persona di Carlo Alberto, il magnanimo creatore delle nostre instituzioni; essendo innegabile che il re costituzionale ha diritto di avere, oltre una somma fissa per ogni anno, l'assegnazione di beni così mobili come immobili.

I beni di cui si compone la dotazione della Corona, non divengono proprietà del monarca. Egli non ne ha che la semplice goduta, non può esercitar sovra di essi che i diritti di un semplice usufruttuario. L'assegnazione gliene è fatta unicamente per la durata del suo regno; all'avvenimento del di lui successore si potrebbe modificare la concessione, mutarne le condizioni, limitarne l'estensione. Da questo principio deriva che il re non può alienare nè ipotecare gli immobili compresi nella dotazione, e che nemmeno può

disporre dei beni mobili. Il suo diritto a questo riguardo è ristretto alla facoltà di alienare i mobili che vanno coll'uso deteriorandosi, coll' obbligo però di altri sostituirne. — Sans cela, dice un dotto scrittore, et dans le cas ou son règne se fut prolongé aussi long temps que celui de Louis XIV, ou de Louis XV par exemple, le roi eût été exposé à voir ces palais garnis de meubles seculaires, et de draperies en lambeaux. — Quindi ancora conseguita, che il re come usufruttuario non può consentire se non locazioni assai brevi e tali che non eccedano la durata dei 18 anni, siccome porta generalmente il *gius* comune positivo dei paesi costituzionali, e fu statuito nella legga sulla lista civile votata nel 1850 dal nostro Parlamento.

Del pari la goduta dei boschi e foreste assegnate al re nella dotazione, non è illimitata. I diritti della Corona consistono nella facoltà di godere dei tagli ordinari. Del resto i boschi e foreste vanno sottoposte alla legge generale, e la lista civile non potrebbe di regola operarvi tagli straordinari.

Così mentre il re con una semplice ordinanza può autorizzare un taglio straordinario nei boschi e foreste spettanti allo Stato, di cui non ha la goduta, trovasi obbligato a domandare una legge onde effettuarlo nei boschi affetti alla sua dotazione. Questa conseguenza a prima giunta bizzarra, si spiega assai facilmente. Quando un taglio straordinario ha luogo nelle foreste dello Stato, il prodotto si versa nel tesoro, e non è a sospettarsi che la Corona abusi di una facoltà da cui non ricava verun profitto. Per altra parte l'ordinanza che in simil caso autorizza il taglio, deve essere sottoscritta da un ministro che ne assume la responsabilità. Ma il taglio straordinario operato nei boschi della dotazione, profitterebbe alla lista civile, cioè al re che l'avesse ordinato. Quindi potrebbero verificarsi inconvenienti; e il pregiudizio che ne risultasse diverrebbe irreparabile in quanto che mancherebbe la responsabilità mini-

steriale; e, secondo lo Statuto, questa responsabilità non si può far risalire sino al trono.

Per una ragione molto facile ad intendersi, i beni così mobili come immobili della dotazione sono dispensati dal pagamento di ogni imposta che vada a profitto del pubblico tesoro, ma sono invece sottoposti al pagamento dei carichi o tasse divisionali e comunali: il motivo di questa differenza è sensibile. Assoggettando al pagamento delle imposte ordinarie i beni della lista civile, altro non si farebbe che diminuire la dotazione della Corona, perchè si riterrebbe in modo indiretto una porzione delle rendite che si sarebbero in apparenza assegnate; ma per l'opposto, le divisioni e i comuni formano altrettanti corpi particolari, soggetti a carichi speciali, cui non si può far fronte se non col mezzo di contribuzioni locali. Or si vede che dove ne andassero libere le proprietà affette alla Corona, l'equilibrio dei bilanci divisionali o comunali sarebbe gravemente compromesso. Non è raro trovare un comune di cui gli immobili della Corona formino la metà o i tre quarti, e riesce evidente che se essi fossero esenti dalle tasse locali, sovente l'amministrazione municipale si troverebbe nell'impossibilità di provvedere ai suoi più urgenti bisogni.

Finalmente il diritto di usufrutto che si esercita a vantaggio della Corona sui beni che compongono la dotazione, rimane in generale sottomesso a tutte le regole stabilite circa gli usufruttuari dal diritto civile. — Nulladimeno il re non è tenuto a fornire cauzione; sarebbe stato difatti sconveniente e contraditorio il domandargliela, quando gli si confidava la libera amministrazione di più alti interessi. Ma nella sua qualità di usufruttuario, rimane incaricato di sorvegliare alla conservazione di tutti i beni di cui la legge gli accorda la goduta; egli deve curarne il mantenimento. Tuttavia rimettendosi alla sua sagacità, al suo gusto per le arti, la legge suole concedergli il diritto di fare nei palazzi, nelle ville, e negli altri edifizi dipendenti dalla Corona tutti i cambiamenti, aggiunte, ed anche demoli-

zioni che giudicasse opportuni per la loro conservazione od abbellimento.

III.

L'art. 20 dello Statuto comincia col dire che: — *Oltre i beni, che il Re attualmente possiede in proprio, formeranno il privato suo patrimonio ancora quelli, che potesse in seguito acquistare a titolo oneroso o gratuito, durante il suo regno.*

A taluno questa dichiarazione potrà parere la cosa più inutile del mondo. Si dirà: vi era egli bisogno di un articolo apposito nella legge fondamentale, per sapere che il re non è da meno di qualunque cittadino, e può come ogni altro, avere un patrimonio? Eppure, o Signori, questo articolo è tutt'altro che intempestivo e superfluo. Esso è diretto appunto a sciogliere un dubbio, che secondo i principii monarchici potea nascere intorno alla sorte dei beni che il re possedeva salendo al trono, e alla sua capacità di possedere.

È opinione di molti pubblicisti che la legge costituzionale opera sul principe, quando divien tale, un cambiamento di stato; la persona privata, dicono, rimane in certo modo annientata, ed assorbita dalla persona pubblica. Essa innalza l'uomo al di sopra della condizione umana, in forza delle alte prerogative onde lo investe; essa crea uno stato che sarebbe impossibile nell'ordine naturale. Ella è questa una finzione piena di grandezza e di giustizia, che ha la sua realtà politica; questo principio fu sempre nell'Inghilterra rigorosamente osservato.

Ma un re la cui persona naturale scomparisce in virtù della Costituzione, può egli possedere? La persona che non è più privata, può avere un privato patrimonio? — La questione era stata decisa in senso negativo nelle monarchie assolute, dove si ammetteva, che per l'assunzione al trono, avvenisse nel re un cambiamento di stato. Si era stabilito che tutti i beni propri del principe dive-

nivano propri dello Stato; e questo è quel diritto che chiamano di *Devoluzione*.

È celebre l'esempio di Enrico IV di Francia. Il gran re, che fu costretto a far riconoscere i suoi diritti colla vittoria, giunse al trono rovinato, e quasi nudo. Credette quindi aver buone ragioni per ritenere i suoi beni personali, cioè la Navarra, il Bearnese, e il marchesato di Salernes.— Fece un editto nel 1590, per affrancarli dalla Devoluzione alla Corona. Ma il Parlamento sulle conclusioni conformi del procuratore generale, ricusò d'interinarlo. Che fece Enrico? Cedette di buon grado ad un principio che i suoi magistrati gli dissero essere di diritto pubblico; e con un altro editto del 1607, revocò la sua prima determinazione. Sono notabili le parole che si leggono nel preambolo di quest'ultimo editto, e piacemi riferirle perchè dipingono al vivo il generoso carattere di quest'ottimo re. — La cause la plus juste de cette réunion a consisté en ce que nos prédécesseurs se sont dédiés et consacrés au public, duquel nous ne voulons rien avoir de distinct, ni separé; ils ont contracté avec leur couronne une espèce de mariage communément appelé saint et politique, par lequel ils l'avaient dotée de toutes les seigneuries, qui, à titre particulier, pouvaient leur appartenir.... La justification de ce grand et perpétuel dot se peut aisément recueillir d'une bonne partie des dites unions, etc. — Ecco pertanto come ad antivenire ogni possibile disputa fosse opportuna la disposizione contenuta nella prima parte del citato art. 20. Del resto questa disposizione a senso nostro è giustissima. La finzione costituzionale circa il cambiamento di stato nel principe non deve essere esagerata; è impossibile che sotto certi rapporti il re non si consideri come una persona privata; è indecoroso che il Capo dello Stato, appunto perchè tale è, sia privo di uno dei diritti principali e più veri onde gode l'uomo in società.

Il principio della devoluzione si comprende in una monarchia assoluta; perchè il patrimonio del principe si confonde con quello dello Stato, ed ei può disporne a benepla-

cito; sicchè non potrebbe avere interesse a distinguer l'uno dall'altro; anzi, sotto una monarchia assoluta, il principio della devoluzione è necessario nell'interesse generale; perchè altrimenti il patrimonio privato del re potrebbe crescere al segno di assorbir quasi tutto. Per lo contrario sotto il regime costituzionale, mediante la lista civile, il patrimonio del principe e quello dello Stato sono intieramente separati: quindi non concorrono più le stesse ragioni, nè si hanno più a temere gli stessi inconvenienti.

IV.

Nella seconda parte del detto art. 20 si dichiara che: — *Il Re può disporre del suo patrimonio privato sia per atti fra vivi, sia per testamento, senza essere tenuto alle regole delle leggi civili, che limitano la quantità disponibile.*

Questa disposizione non venne fatta nell'interesse della Corona, ma sibbene in quello dello Stato. Ed invero, se si applicasse ai figli del re il principio di egualità che ordinariamente deve regnare nelle divisioni, potrebbe accadere che in seguito dei matrimoni da essi contratti le principesse piemontesi portassero fuori dello Stato considerevoli diritti di proprietà; mentre sposando le figlie di re stranieri i nostri principi non ricevessero che una dote. Pertanto onde ovviare a questo inconveniente, onde impedire che potentati stranieri forse nemici della Nazione non posseggano nel regno vasta proprietà (il che è senza dubbio pericoloso) si è lasciata al re la cura di operare tra i propri figli la divisione del suo patrimonio privato, in quel modo e con quelle proporzioni che, secondo le circostanze, ravvisasse meglio conveniente.

Nel rimanente, conchiude l'art. 20, il patrimonio del re è soggetto alle leggi che reggono le altre proprietà. Ciò dipende dal principio che domina nello Statuto cioè l'esclusione dei privilegi. Poichè il Capo medesimo dello Stato va

pei suoi beni particolari sottoposto al diritto comune, nessun altro può aver motivo di laguarsi.

V.

Finalmente nell'art. 21 fu sancito, che si provvederebbe per legge ad un assegnamento annuo pel principe ereditario giunto alla maggiorità, od anche prima in occasione di matrimonio; all'appannaggio dei principi della famiglia e del sangue reale nelle condizioni predette; alle doti delle principesse, ed al dovario delle regine.

Ciascheduno avvisa le ragioni di cosiffatte disposizioni. Sono in sostanza le stesse che consigliarono la istituzione della lista civile, e la dotazione della Corona. Le assegnazioni di cui trattasi in questo articolo, son rese indispensabili dalle circostanze ivi menzionate; e poichè debbono essere stanziate per legge, cioè col concorso delle Camere Legislative, non evvi a temere che possano nascere abusi.

LEZIONE XXIV.

Prerogative del Re come membro del Corpo Legislativo.

I.

In uno Stato il primo dei poteri, quello che sta sovra ogni altro, è il legislativo. A' termini del nostro Statuto, il re forma parte integrante di questo potere; nessuna legge può esser fatta senza il di lui concorso; ei prende parte alla formazione di essa coll' iniziativa e colla sanzione, in una parola ha il diritto di approvare o rigettare.

Prima però di discendere ai particolari che riguardano l' esercizio di questo diritto, dobbiamo accennare gli attributi, l' estensione e i limiti della prerogativa reale in ciò che tocca il Corpo stesso Legislativo. A questo proposito i diritti del re sono considerevoli, e quando si vogliano esaminare con qualche attenzione, sarà facile persuadersi che esercitano un' azione immensa sull' andamento dello Stato. Così al re soltanto appartiene di aprire e chiudere le sessioni del Parlamento. Le Camere non possono radunarsi se non sono da lui convocate, ed appena ei l' ordina, sono tenute di separarsi. Ecco perchè in Inghilterra, ove si osservano questi principii, suol dirsi a riguardo del Parlamento, che il re ne è il principio e la fine: — *Caput et finis.* — E per

verità in una monarchia costituzionale il diritto di convocazione non saprebbe appartener che al monarca, conciossiachè per un lato meglio di ogni altro ei conosce i bisogni della Nazione e il momento in cui è più opportuno di riunire il corpo deliberante; e per l'altro è il solo tra i membri componenti il potere legislativo, che abbia un'esistenza unica e permanente. D'ordinario il re apre in persona la sessione radunando nello stesso recinto i deputati e i senatori onde esporre loro in un discorso solenne le sue intenzioni, e i desideri del paese. In qualunque altra circostanza il principe non comunica e non deve comunicare colle Camere, se non per mezzo del loro presidente o del ministero. In Francia gli era interdetto di assistere alle sedute delle Camere, pel motivo che la di lui presenza poteva impedire la libertà delle deliberazioni e dei voti. Nell'Inghilterra per lo contrario il re conservava la facoltà di recarsi, quando piacevagli senza pompa e senza solennità alla Camera dei Lordi, ma semplicemente all'effetto di assistere alle discussioni senza però prendervi alcuna parte. Leggiamo nella storia della famiglia Stuarda di Hume, che Carlo II e i suoi successori usarono frequentemente di questa facoltà; ma pare che dopo Giorgio I, i re d'Inghilterra vi abbiano rinunciato. Il monarca cui spetta di convocare le Camere, possiede egualmente il diritto di terminar la sessione. Il decreto col quale ne pronuncia la chiusura è recato alle Camere dai ministri; ed appena ne è finita la lettura, le Camere si sciolgono sull'istante.

Ma invece di chiudere una sessione, il re può trovare più conveniente di prorogare le Camere, cioè di pronunziarne l'aggiornamento, onde interrompere momentaneamente i lavori del Corpo Legislativo, senza per altro rendere affatto inutili i progetti di legge, intorno a cui era il medesimo occupato. Si vede quindi, essere tutt'altro che indifferente la distinzione tra la chiusura e la proroga di una sessione. Per esempio, quando un progetto di legge fu rigettato, non può più riproporsi nel corso della sessione medesima, e per altra

parte, quando la sessione è finita, ogni progetto di legge sul quale non erasi ancora fatta relazione, deve essere presentato di bel nuovo secondo le forme ordinarie ed esaminato negli uffici prima che si possa discutere dalla Camera.

II.

Finalmente una prerogativa di maggior rilievo è quella che conferisce alla Corona il diritto di sciogliere interamente la Camera dei Deputati. Ei può accadere, e la storia ne ha non pochi esempii, che le elezioni sieno l'opera dell'intrigo o della violenza d'un partito; che i deputati eletti non rappresentino più l'opinione del paese, o ben anche che insorgano gravi dispareri tra i deputati e il ministero. In questi diversi casi, prima di congedare i ministri, il re conserva ancora la facoltà di fare un appello alla Nazione, onde conoscere se l'opposizione sia concentrata nella Camera, ovvero abbia le sue radici nel pubblico voto. Tuttavia, siccome il re potrebbe abusare di questo diritto per governare in assenza delle Camere, e dispensarsi ancora dal riunirle, lo Statuto, nel caso di scioglimento della Camera dei Deputati, gl'impone l'obbligo di convocarne una nuova nel termine di quattro mesi. In tutti i casi poi, è tenuto di convocare il Parlamento in ogni anno; e per un'altra disposizione, che in certo modo è la sanzione di questa, fu stabilito che l'imposta non sia accordata se non per un anno.

Il diritto di scioglimento non compete al re che rispetto alla Camera dei Deputati. I senatori infatti sono nominati a vita. Ammessi una volta nel Senato diventano inamovibili, e il re non ha sovra di loro un'azione diretta; però la Costituzione nol lascia disarmato del tutto; gli assicura invece un mezzo di difendere la sua prerogativa contro i possibili attentati della Camera inamovibile, o di preservare il paese da un'influenza funesta, nel caso che sconoscendo gli interessi nazionali, il Senato venisse a costituirsi, senza motivo plausibile, in uno stato d'opposizione permanente

contro la Camera dei Deputati. Questo mezzo consiste nel rompere la maggioranza del Senato, mediante la creazione di nuovi senatori. Difatti il loro numero è illimitato; e il re può aumentarlo a suo grado, quando lo giudichi opportuno, dovendo solo la sua scelta cadere sovra certe notabilità dalla legge indicate. Impiegando abilmente la sua prerogativa per riguardo alle due Camere, può sovente il principe cambiarne lo spirito e le tendenze. Ad una maggioranza ostile può sostituire più assennati e benevoli legislatori: ma in questa materia, lo scoglio che sopratutto importa di evitare, si è l'uso troppo frequente della prerogativa, il quale lascia sempre dopo di sè dannosi risultati.

III.

Veniamo ora a parlare dell'iniziativa.

Sotto un governo rappresentativo, qual'è il nostro, allorquando il potere legislativo è diviso tra il principe e i rappresentanti della Nazione, il diritto d'iniziativa può esercitarsi in tre differenti maniere. Può farsene un attributo esclusivo della Corona, ovvero confidarlo ai soli rappresentanti, riservando al re la sanzione, cioè il *veto*. Si può infine conferire ugualmente al re, ed ai rappresentanti il diritto di proporre le leggi.

Nel 1791, l'Assemblea Costituente Francese, che sotto colore di togliere al re i mezzi di fare il male, lo spogliò delle sue più belle prerogative, attribuì unicamente ai rappresentanti del popolo l'iniziativa nelle leggi. Il re non ebbe che un semplice *veto* sospensivo, il cui effetto non potea durare oltre il termine di due legislature. Era facile prevedere le conseguenze che da quest'ordine di cose sarebbero nate. Esposta senz'appoggio, senza difesa ai replicati assalti di un'assemblea unica, e dominata dal più deciso spirito d'invasione, la monarchia doveva soccombere, e soccombette. Ma come avviene sempre, che nei tempi di reazione,

si passa dall'uno all' altro estremo, e per evitare certi abusi si cade nell'eccesso contrario, così nella Carta del 1814 promulgata in Francia quando vi furono ristaurati i Borboni, l'iniziativa venne ricusata alle Camere, e data esclusivamente alla Corona. Ma affinchè questa disposizione potesse riuscire efficace sarebbe stato necessario imitare l'esempio di Napoleone; cioè rendere muti i rappresentanti della Nazione. Non si osò tanto; quindi le Camere ebbero il diritto di *emendamento* sui progetti di legge presentati dalla Corona; e quindi conservarono una specie d'iniziativa indiretta, la quale diè luogo a discussioni sempre rinascenti, ed acerbe. D' altronde allorchè al principe soltanto compete il dritto di proporre le leggi, vi è ben ragione di temere, che tutto occupato delle sue prerogative e del poter suo, trascuri gl'interessi del popolo; e se ei li dimentica, i rappresentanti non hanno verun mezzo per ricordarglieli. I mutamenti, che il tempo introduce quasi insensibilmente negli usi e nei costumi, necessitano certe modificazioni delle leggi; ma il principe che sia nel possesso esclusivo dell'iniziativa, si asterrà senza dubbio dal propor quelle, per cui possa in qualche modo ristringersi il benchè menomo de' suoi diritti. Gli abusi più gravi potranno così perpetuarsi, senza che il popolo, che ne soffre, abbia una via di recarvi rimedio. Quando i ministri o i loro agenti commettono qualche atto incostituzionale, in qual guisa si può prevenirne il rinovellamento, se alle Camere non appartiene l'iniziativa? In alcuni casi, egli è vero, la legge dà un' azione avanti i tribunali ai cittadini, i cui interessi sono o lesi, o minacciati, ma qualche volta i magistrati si mostrano deboli, qualche volta quelle leggi istesse che accordano l'azione, la rendono illusoria. Così, senza impugnare di fronte la Carta, i ministri della restaurazione francese ne andavano tacitamente scalzando i fondamenti. Le leggi mal fatte, e peggio eseguite lasciavano nascere una folla di abusi. La Camera dei Deputati non mancava di denunziarli: ma quale soddisfazione otteneva? Promesse sempre vuote di effetto;

alle rimostranze più vive, il ministero opponeva un ostacolo insormontabile; la sua forza di inerzia.

Finalmente nella Carta riveduta del 1830, fu seguito un sistema di mezzo, il quale sembra guarentire ad un tempo la prerogativa reale, e gl'interessi della Nazione. La proposizione della legge appartiene così al re, come a ciascheduna delle due Camere. E questo sistema fu adottato dal nostro Statuto nell'articolo 10. Siffatta disposizione è capitale; essa informa di un nuovo spirito la Costituzione, ed imprime al Governo un carattere particolare.

IV.

Munite una volta le Camere del diritto d'iniziativa, non hanno più a paventare le usurpazioni del potere esecutivo. Elle non sono più obbligate ad attendere che piaccia al ministero di propor loro le leggi. Ogni deputato, ogni senatore può studiare a suo bell'agio sui bisogni dello Stato, e proporre le misure che crede più acconcie per provvedervi. Se la libertà è compromessa, basta una sola parola onde ristabilirla; basta che le Camere usino del loro diritto. Per altra parte, la loro iniziativa in certe circostanze difficili, torna utile, anche alla stessa Corona. Quando si tratta di leggi rigorose, la proposta ne diviene meno sospetta agli occhi del popolo, se vede i deputati da lui eletti annunziare il pericolo del male, e sollecitare il rimedio. Allora essa è meno inclinata a contestare la necessità della legge, e a considerarla come un sopruso dell'autorità, come un attentato ai suoi diritti e alle sue libertà. I rappresentanti, del resto, sono ad un tempo deputati e cittadini: essi fanno parte della Nazione; essi veggono come s'interpretano e si eseguiscono le leggi: e se la loro applicazione genera inconvenienti, ne sono testimoni. Mescolati col popolo, ne conoscono appieno i voti, i bisogni, i dolori; e per illuminare il monarca, per vincere la resistenza dei ministri è necessario che le Camere discutano con solennità, che pre-

sentino all'accettazione quelle leggi che stimano vantaggiose al paese, con una energia che non può ritrovarsi nelle semplici rimostranze.

Per l'opposto il re collocato in una sfera elevata e lontana dal popolo, non può facilmente saperne i mali e i desideri, imperocchè la sua voce o non giunge al trono, o vi giunge affievolita e confusa. Ma in ricambio, il re può dal suo posto abbracciare con un vasto colpo d'occhio le grandi necessità dello Stato, il complesso delle leggi organiche, e le mutazioni che la sicurezza generale richiede. I documenti della statistica, le tradizioni dell'esperienza, il concorso d'una moltitudine di funzionari il cui lavoro comprende i diversi rami dell'amministrazione, tutto insomma assicura alla Corona vantaggi grandissimi che nessun altro potrebbe possedere. È facile ai ministri preparare in tutto comodo i progetti di legge che si propongono di presentare alla Camera; possono circondarsi dei lumi d'uomini speciali, e chiamare in aiuto nelle commissioni incaricate di elaborare quei progetti, i pubblicisti, ed i giureconsulti più dotti. Se i ministri sapessero mettere a profitto gli immensi mezzi che hanno in pronto, ed all'intelligenza unissero il sentimento dei propri doveri, noi vedremmo le Camere far raramente uso della loro iniziativa; e questo sarebbe un bene. Dans un empire étendu, dice un giudizioso scrittore, on pourra trouver des citoyens assez instruits pour faire des lois isolées; mais il sera fort rare d'en rencontrer qui réunissent des connaissances assez vastes, soit des lois, soit des toutes les circonstances qui obligent à modifiér les lois auciennes pour en rediger qui se lient tellement aux autres, et qui soient si bien appropriées à la situation du moment, qu'elles produisent l'effet desiré. Un bon gouvernement peut rêunir ces evantages; parceque dans un pareil gouvernement les citoyens qui remplissent les places de ministres, et ceux qui composent le conseil du monarque doivent avoir été choisis parmi ceux qui ont le plus d'instruction dans chaque partic. Les renseignements que les ministres peuvent

se procurer de toutes les provinces, leur donnent l'état de la situation de l'empire. Au moyen de toutes ces données s'il faut de lois nouvelles, chaque ministre redige le projet pour chaque partie: ils sont ensuite discutées par tous les autres; et quand la redaction en est arrâtée, il est difficile de faire mieux, si l'on a agi de bonne foi. Vous remarquerez que lorqu'on préséute ces projets aux Chambres, toutes le difficultés ont été en quelque sorte prévues, et la plupart des obiections faites. Les projets de lois présentés par un des membres des Chambres, aura très-rarement ces avantages, parceque son auteur aura été presque toujours dans l'impossibilité de réunir autant de lumières. Peut-être il fera perdre un temps considerable aux Chambres; ce qu'il faut éviter.

Infine se l'iniziativa dei rappresentanti è necessaria alla libertà, quella del principe non è meno indispensabile per tutelare i diritti della Corona. Come i governi, le assemblee sono sempre animate da un certo spirito d'invasione, e tendono per natura a diminuire i diritti del principe, accrescendo i loro poteri a spese della prerogativa reale. Se dunque si vuole, come deve volersi, che la monarchia abbia il mezzo di resistere alla democrazia, se si vuol conservare il regime monarchico, e mantener l'equilibrio fra i diversi poteri, egli è d'uopo conferire al re l'iniziativa, onde possa giovarsi delle congiunture favorevoli per ricuperare quei privilegi, che in altre più critiche, gli fossero stati tolti o scemati.

Così, riducendo a limiti più angusti l'iniziativa del re, lo Statuto le ha per altro lasciati tutti i vantaggi necessari perchè possa venire esercitata con frutto. Così, il re dopo aver presentato un progetto di legge conserva il diritto di ritirarlo puramente e semplicemente, o di riproporlo modificato; e i ministri, sieno o no membri delle Camere, hanno il diritto di prender parte alle discussione, e di essere sentiti semprechè lo richieggono.

Nell'Inghilterra, il re non esercita l'iniziativa se non

in modo indiretto. La Costituzione gli nega questo diritto; ma i membri del Parlamento che sono devoti al ministero, e i ministri, che sono sempre membri dell'una o dell'altra Camera, hanno il diritto di fare mozioni che riguardino l'interesse della Corona. Ciò che il re non può fare direttamente, lo possono indirettamente i di lui partigiani. Ecco una delle mille transazioni, onde consta la Costituzione inglese. Invece fra noi il Governo, ossia il ministero, presenta alle Camere i diversi progetti di legge; ed è vero ancora che sovente si presentano a nome del re: ma questo, secondo l'osservazione di Beniamino Constant, è un riprovevole abuso. I progetti di legge presentati dai ministri, sono opera loro, e non del re; immischiarvi il suo nome, è far uscire il potere regio dalla sua orbita; è chiamarlo nella lotta delle opinioni, nelle altercazioni politiche malgrado la sua impassibilità; è peggio ancora; è volerlo in certo modo renderlo responsabile pei ministri. L'art. 10 dello Statuto dice che appartiene al re *la proposizione delle leggi*, ma non dice già che il re propone i progetti di legge; se si fosse detto così, mentre i progetti potevano essere rigettati o modificati, si sarebbe compromessa gratuitamente la maestà del trono, dappoichè alla fin fine ella è cosa di cui nessun dubita che quei progetti emanano dal ministero. Quando lo Statuto dice, che il re ha *la proposizione delle leggi* vuole solamente significare che il re propone di fare una legge su questa o quella materia; tutto il resto, cioè l'esecuzione della proposta, la redazione del progetto, è devoluto al ministero.

Finalmente, i ministri del re possono a loro piacimento presentare piuttosto davanti all'una che davanti all'altra Camera i progetti di legge che vogliono sottomettere a discussione. Questa facoltà, che può sembrare a prima giunta indifferente ha nondimeno rimarchevoli conseguenze. Succede talvolta che allucinata dalla passione una delle Camere si mostri avversa a certi progetti; sovente anche il pubblico divide le di lei ripugnanze. In questi casi importa alla Co-

rona di preparare l'opinione mediante un solenne dibattimento dinanzi a quella Camera, che non avendo ancora palesato alcun sentimento, si deve riputare imparziale. Questo principio va però soggetto ad una eccezione. Ogni legge d'imposizioni e di tributi, d'approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato dev'esser presentata in primo luogo alla Camera dei Deputati. Ognuno comprende i motivi di quest'eccezione. La legge relativa alle imposte ed alle spese dello Stato è la più importante per la Nazione. Tutte le questioni di ricchezza sociale, di legalità, di libertà, vengono a convergere su questo punto; essa tocca i più gravi interessi. In conseguenza affinchè i rappresentanti possano farne un serio e conscienzioso esame è ben naturale che debbano occuparsene pei primi; è giusto che abbiano tutto il tempo a ciò necessario.

V.

Dopo l'iniziativa compete al re la sanzione.

Quando si tratta di presentare alle Camere un progetto di legge, lo Statuto concede ad ogni deputato ad ogni senatore, un diritto per così dire eguale a quello del re. Al par di lui, ciascun di essi può prendere l'iniziativa, onde sottoporre a discussione una materia qualunque, per chiamare su questo punto l'attenzione del potere legislativo. Ma in ciò che concerne la formazione delle leggi, le attribuzioni dei tre elementi che vi debbono concorrere, non sono identiche affatto; dappoichè all'iniziativa il re unisce ancora il diritto di sanzione; e quando una legge discussa e votata dalle due Camere ottenne la loro unanime approvazione, egli conserva ancora la facoltà di adottarla, o rigettarla. Ogniqualvolta la proposizione della legge emanò dall'una delle due Camere, questa facoltà non è se non l'esercizio del *Veto* che altronde lo Statuto accorda anche a ciascheduna di esse. Ma se il progetto di legge fu presentato a nome del re, la cosa procede altrimenti. In questo

caso egli prende parte alla formazione delle leggi sotto un doppio rapporto, colla proposizione e colla sanzione; egli in certo qual modo gode di un doppio voto, dell'iniziativa, cioè e del *Veto*. Così ragiona la maggior parte dei pubblicisti; ma noi crediamo che questa teoria non sia in ogni parte esatta. Sopra abbiam detto, come si debba spiegare ed intendere il diritto concesso al re di proporre la legge; abbiamo distinto la proposizione, dal progetto; abbiamo osservato che se la prima può emanare dal re, il secondo è necessariamente opera del ministero. Ora non può egli avvenire, non avviene anzi frequentissimo, che il progetto di una legge mal corrisponda all'idea che lo aveva ispirato? Non può essere giusto ed utile fare una legge sovra certo e determinato oggetto, e la legge proposta essere in cento guise difettosa? Quando il re è invitato a dare la sua sanzione, esercita il potere moderatore; egli giudica allora non l'opera sua, ma l'altrui; perocchè opera sua non può dirsi un progetto compilato da' suoi ministri, e che gli viene innanzi con tutte quelle modificazioni che sono inevitabili nella discussione di una grande assemblea. Non è vero, come pretendono i pubblicisti da me accennati, che il re abbia un doppio voto. Si tratta invece dell'esercizio di due distinte prerogative cadente sopra due cose, esse pure distinte. Il re senza punto mettersi in contradizione, può perseverare nell'idea che sia necessario od opportuno di fare una legge sopra questo o quel punto, e tuttavia ricusar la sanzione al progetto di legge che fu sottoposto al suo esame. Distinguiamo sempre il re da' suoi ministri. Senza questa distinzione, non s'intenderà mai rettamente il sistema Costituzionale.

VI.

Ma fino a qual'epoca il re conserva il diritto di accettare e sanzionare i progetti di legge approvati dalle due Camere? In altri termini, la sanzione può ella intervenire

quando è chiusa la sessione del Parlamento? La questione fu in diverso modo decisa in Inghilterra ed in Francia. In Inghilterra si tiene per fermo, che il re deve esprimere il suo assenso in presenza del Parlamento, e perciò al più tardi nell'ultimo giorno della sessione. In Francia, quando era retta da una monarchia costituzionale, seguivasi l'usanza contraria; e moltissime delle leggi più importanti si videro sanzionate assai tempo dopo che la sessione delle Camere era terminata. In favore della pratica inglese militano non lievi argomenti. Le leggi essendo l'opera di tre poteri, riesce incongruo vederle promulgare quando già due dei corpi che concorrono alla formazione loro, hanno in certa guisa perduta l'esistenza; e qui si adduce l'articolo 30 dello Statuto ove è detto, che il potere legislativo viene esercitato *collettivamente* dal re e dalle due Camere. Dall'altro lato, è ben possibile che vengano ad immutarsi le circostanze; è possibile che sieno cessati i motivi i quali aveano consigliata l'adozione di certi progetti di legge. Ciò malgrado, io credo preferibile la contraria opinione. Il progetto ha riportato l'approvazione di tutti i corpi, e persone cui è devoluto il potere legislativo. Le due Camere lo adottarono, il re lo ha sanzionato. Perchè dunque non dovrà aver forza di legge? Che cosa si esige di più ai termini dello Statuto? La sanzione, si dice, intervenne dopo che il Parlamento era sciolto; ma dov'è, io domando, nello Statuto una disposizione che stabilisca al re un termine, entro cui debba manifestare la sua volontà? Le nullità non si possono arbitrariamente creare; ed è strano, a parer nostro, che si voglia annullare un atto il quale riunisce tutte le condizioni volute dalla legge, solo perchè non fu compiuto in un termine che la legge non ha prescritto. L'argomento poi che si vorrebbe desumere dall'avverbio *collettivamente* è troppo puerile per meritare una seria confutazione; esso altro non significa se non che la legge deve esser fatta col concorso unanime del re e delle Camere; che se volesse interpretarsi nel senso preteso dagli avversari, sarebbe giocoforza venire all'as-

surda conseguenza che la Camera elettiva, il Senato, ed il re debbono radunarsi insieme per fare una legge.

VII.

La sanzione è l'ultimo atto necessario al complemento della legge. Essa ne determina la data, perchè da questo momento diviene perfetta. Comunemente il re esprime la sua sanzione sottoscrivendo sulla minuta le leggi. Se per lo contrario non approva il progetto, suole adoperare una formola temperata per cui dichiara in sostanza di prender parte a pensare. Le risoluzioni del re sono annunziate dal ministero ai presidenti della Camera. Nell'Inghilterra questi atti si compiono con alta solennità. Assai spesso il re si reca con gran pompa alla Camera dei lordi, e là assiso sul trono, rivestito del manto reale, colla corona sul capo fa chiamare la Camera dei Comuni; poi a misura che un segretario del Parlamento legge in sua presenza il titolo dei differenti *bills* adottati dalle Camere, un segretario della Corona addetto alla Cancelleria di Stato, proclama la sua volontà. Quand'egli accorda il suo assenso, il bill acquista forza di legge, e prende nome di *Atto del Parlamento*. In questo caso il segretario esprime l'assenso del re dicendo in francese: — Le roi le veult. Se si tratta di un bill ordinario, il segretario aggiunge: — Soit fait comme il est désiré. — Ma se il bill contiene la concessione di sussidi, se autorizza la percezione di un'imposta, egli adopera altri termini, e dice così: — Le roi remercie ses loyales sujets; accepte leur bénévolence, et aussi le veult. — Quando il re rifiuta la sua sanzione, il segretario l'annunzia in maniera indiretta dicendo: — Le roi s'avisera — Infine se si tratta di un atto di favore emanato dalla Corona dietro la richiesta del Parlamento, il segretario di quest'ultimo ne esprime la riconoscenza colle seguenti parole — Les prélats, seigneurs, et communes, en ce présent Parlement assemblés, au nom de tous vos autres subjets, remercient très-humblement votre

majesté, et prient à Dieu vous donner en santé bonne et vie longue.

Queste forme spiranti antica semplicità sono tutto altro che inutili ed indifferenti, come a taluno potrebbe sembrare. Esse ricordano l'origine delle istituzioni che fecero prosperare il paese; e le memorie del passato sono ai popoli incitamento per l'avvenire. Sono come l'urne dei forti che ad egregie cose i forti animi accendono.

LEZIONE XXV.

Della reggenza.

I.

Il Re è maggiore all'età di diciotto anni compiti. (Art. 11 dello Statuto).

Sotto l'antica monarchia, che era assoluta, la maggiorità compievasi ai 14 anni. Infatti leggiamo nelle storie che Carlo Emanuele II a questa età appunto prese le redini del governo. Questa precoce maggiorità rispondeva al bisogno di far cessare, più presto che fosse possibile, le dissensioni che in allora le reggenze non mancavano di eccitare fra i grandi del regno, la cui ambizione non era dalle leggi frenata. L'Assemblea Costituente, e la Legge Francese del 30 agosto 1842, la fissarono come il nostro Statuto a 18 anni. Così si è preso un termine di mezzo fra l'età dei 21 anno generalmente stabilita per la maggiorità dalle leggi civili, e quella dei 14. La ragione si fu che per un lato l'interregno durante la minorità non essendo mai da inconvenienti scompagnato è mestieri affrettarsi a porvi un termine, e per l'altro che sotto un regime costituzionale la responsabilità dei ministri rassicura bastantemente la Nazione, contro ogni possibile abuso. Un celebre pubblicista Portoghese, il sig. Pin-

heiro-Ferreira non ammette questa dottrina, e vorrebbe che il re non divenisse maggiore d'età, nè potesse per conseguenza regnare che dopo i 21 anni. Coloro, dice egli, i quali opinano diversamente suppongono che le funzioni del monarca in un governo costituzionale sieno meno importanti delle transazioni comuni nell' ordine civile, per cui dalle legislazioni di tutti i paesi fondate sovra una lunga esperienza, gli uomini prima dei 21 anni sono riputati incapaci. Un uomo a diciotto anni non può validamente obbligarsi per 100 lire, o consentire una brevissima locazione, e potrà regolare i destini di una Nazione, decidere della pace e della guerra, nominare i ministri, sciogliere la Camera dei Deputati ecc.? L'argomento desunto dalla responsabilità ministeriale nulla prova, perchè se questa responsabilità fosse una guarenzia sufficiente qualunque sia l'età, o lo stato del monarca, lo sarebbe a più forte ragione per ovviare ai mali che si temono dall'interregno ossia dalla reggenza. Non concorre adunque motivo alcuno per cui si dovesse derogare alla legge generale sotto un sistema costituzionale naturalmente incompatibile con tutto ciò che sa di privilegio. Del resto, lo abbiamo qui detto e giova ripeterlo, il re secondo lo Statuto ha un potere tutto suo proprio che chiamasi potere moderatore, ha delle attribuzioni che esercita da se indipendentemente dai ministri, e a cui non si estende la loro responsabilità. Ora pel retto esercizio di siffatte importantissime attribuzioni è ben necessario che per l'età sua il re goda di una piena capacità. Queste ragioni, come ognun sente, sono di moltissimo peso; sono anzi incavillabili: il perchè mi è avviso che la disposizione del suddetto art. 11 sia piuttosto l'effetto dell'imitazione che la conseguenza di una seria meditazione.

II.

Durante la minorità del re si fa luogo alla reggenza, la quale altro non è se non la delegazione di una persona

destinata ad esercitare i diritti della prerogativa reale che il re non può per se medesimo esercitare. Secondo i principii che già abbiamo svolti, il trono non è mai vacante; ogni principe succede immediatamente a quello che lo ha preceduto, ogni monarca riceve la Corona senza intervallo. Per questo si dice che il re non muore giammai: per questo allorquando Enrico IV cadde sotto i colpi di un assassino, Sully rispose gravemente alla regina che disperata gridava il re esser morto: — Non madame, le roi votre fils descend les dégrés. — Perciò avviene che talvolta lo scettro può cadere fra le mani di un fanciullo, o di un mentecatto. Questo risultato, dolorosa conseguenza di un sistema il quale produce d'altronde immensi vantaggi, non era possibile evitarlo senza distruggere le basi della monarchia costituzionale, cioè l'eredità e l'inviolabilità. Fu pertanto d'uopo contentarsi di porre un riparo agl'inconvenienti che non era dato di evitare intieramente. Quindi la istituzione della reggènza.

III.

Dovendosi provvedere alla reggenza in un governo monarchico rappresentativo, la prima questione che si offre al Legislatore, consiste nel vedere, se il reggente debba eleggersi, o confermarsi dal Corpo Legislativo, ovvero se abbia ad essere designato dalla legge in un certo ordine di persone. Le opinioni dei pubblicisti sono a tal riguardo divise.

In favore del sistema elettivo si ragiona così:

1° Ella è una pretesa non solo irragionevole, ma nuova nell'istoria quella di stabilire una reggenza ereditaria, una reggenza di diritto, una reggenza che escluda ogni discernimento, ogni approvazione della capacità nel reggente. Sotto la monarchia assoluta la cosa non procedeva in tal modo: il reggente era spesso nominato dal re; i grandi corpi dello Stato confermavano od annullavano

questa nomina. Sotto la monarchia costituzionale vorrà ripudiarsi un principio tanto connaturale alla sua indole?

2° Non si pretende che la nomina dipenda unicamente dal Parlamento; si vuol lasciare alla Corona liberissimo il diritto d'iniziativa. Pertanto creando una reggenza legale, non solo si spoglia di un diritto il Parlamento, ma se ne spoglia anche il Capo dello Stato, il padre di famiglia, a cui rimane interdetto di provvedere al bene del suo figlio minore, e a quello insieme del popolo. Un reggente proposto dal re, approvato dalle Camere non sarebbe forse di tutti il migliore? Ebbene, colla reggenza legale non potrà mai aversi questo vantaggio.

3° Con essa invece tutto è abbandonato al caso. Chi sarà il reggente? Sarà egli abile o no? Saprà governare il timone dello Stato? Chi il sa, chi il può dire! Senza dubbio, il principio dell'eredità nella monarchia costituzionale è essenzialissimo, irrecusabile; bisogna accettarlo con tutte le sue conseguenze qualunque sieno, buone o cattive, bisogna rassegnarsi ad avere un re incapace, un minore, un demente. Ma voler correre il pericolo di accoppiare una incapacità ad un'altra; permettere che a lato del fanciullo di quattro anni, possa venire il vecchio rimbambito; che a lato dell'adolescente di quindici anni, stia il giovane di ventiquattro; permettere che a siffatte mani sia affidato il Governo dello Stato, e permetterlo quando non evvi necessità, quando si potrebbe agevolmente far meglio, quando col sistema dell'elezione gl'inconvenienti sarebbero evitati, egli è voler compromettere gratuitamente i più preziosi interessi della Nazione.

4° E poichè si tratta di governo monarchico rappresentativo, valga l'esempio d'Inghilterra. Colà, ove questa forma di governo nacque, crebbe, e prosperò, non si conosce reggenza legale. Quando le circostanze esigono il ministero di un reggente, l'elezione ne spetta al Parlamento. Pitt ha dimostrato in modo irresistibile questa tesi.

In contrario vengono addotte ragioni di gravissimo

momento. Che cosa è, si dice, la reggenza? Una monarchia a tempo. Dunque debbe essere formata come la vera: le regole stesse che servirono per la istituzione della prima, debbono servire anche per la istruzione della seconda. Perchè si è preferita la monarchia costituzionale alla repubblica, il governo ereditario all'elettivo? Perchè si è pensato, coll'istoria alla mano, che il massimo dei rischi per un paese alquanto vasto è quello di vivere alla ventura, di lasciare l'autorità suprema ondeggiante secondo il soffio dell'opinione, e abbandonarlo periodicamente in preda alle lotte dei partiti, all'ambizione dei pretendenti; perchè si è pensato, coll'istoria alla mano, che il risultato di queste lotte periodiche non è mai il governo del più degno, ma sempre, almeno in Europa, l'anarchia, la guerra civile e in definitiva l'invasione straniera, lo smembramento del territorio nazionale; se queste ragioni prevalsero in favore della monarchia ereditaria, debbono egualmente prevalere in favore della reggenza legale, vale a dire della reggenza regolata in un ordine determinato. Nella reggenza, come nella monarchia, vi è l'esercizio della suprema autorità. Se appena il re minore giunge al trono (lochè ha luogo allo spirare del suo predecessore), se a quel momento istesso non esiste un reggente, se l'una e l'altra cosa vien separata da un intervallo qualunque, se evvi interruzione, incertezza, la macchina si arresta, tutto diviene possibile, tutto è rimesso in questione, l'anarchia batte alla porta. Dichiarate elettiva la reggenza, voi vedrete all'approssimarsi d'ogni minorità sorgere i partiti, crescere e minacciarsi colla voce e col gesto; vedrete i pretendenti alzare il capo, e gittare la maschera. Il ministero non sarà più pei cittadini l'apice dell'ambizione: gli oratori potenti che signoreggiano le assemblee ed il popolo, i generali amati dall'esercito leveranno più in alto le speranze, e gli sguardi. La famiglia reale correrà rischio di andare fra sè divisa; ed ammettendo pure che restasse unita, nol si vorrà credere, si pubblicherà il contrario; ogni partito si arrogherà

il diritto di cercarvi un capo in ogni individuo, e di sforzarlo a diventare o comparire tale anche suo malgrado. Venuto il giorno della elezione, qual vasto fomite di brogli e di cabale non nascerà nel seno delle Camere chiamate ad eleggere?! Qual via non sarà dischiusa alle insinuazioni più perfide, alle piu oltraggiose personalità. La stampa, le tribune, le riunioni politiche, si cambieranno in altrettante arene, ove le migliori riputazioni verranno a soccombere. I principi del sangue reale, questi principi chiamati eventualmente al trono, saranno pur costretti, abbenchè nol vogliano, di figurarvi. Le loro qualità, i loro difetti, i minimi atti dovranno passare al vaglio d'una polemica ardente, incsorabile, vendicativa. Se soccombono nel concorso di un semplice cittadino, che diverranno essi? Se vincono alla maggioranza di poche voci, che sarà? E se a reggente non fosse scelto l'erede presuntivo della Corona; (il che nel sistema dell'elezione può avvenire), se ciò avvenisse, ove andrà egli a nascondersi, attendendo di diventar re, dopo di essere stato deposto come reggente? E che diverrebbe poscia nelle fiacche sue mani la prerogativa reale? Infine, se le Camere non potessero accordarsi sulla scelta del reggente, non si avrebbe più governo e lo Stato andrebbe in dissoluzione.

Il nostro Statuto adottò, e crediamo con molto senno, il principio della reggenza legale, siccome raccogliesi dagli articoli 12, 13 e 14; ed è soltanto nel caso che mancassero tutte le persone chiamate in questi articoli alla reggenza, che l'art. 15 concede alle Camere il diritto di nominare il reggente.

IV.

Ammesso il principio della reggenza legale, deve essa confidarsi alla madre del re minore ovvero agli agnati? Questo punto di diritto pubblico venne ampiamente discusso nel Parlamento francese l'anno 1842, quando per la imma-

tura morte del duca d'Orleans, quel Governo stimò opportuno presentare una legge sulla reggenza intorno a cui nulla disponeva la Carta del 1830. In favor della madre sorse un illustre oratore, che per difendere questa causa trovò nella sua anima di poeta le più nobili e generose ispirazioni. Ecco come Lamartine svolgeva il suo più forte argomento; ed io reciterò le sue parole perchè non potrei farvene l'analisi senza affievolirlo. — Il y a une raison qui a elle seule me determinerait à ne pas exclure de la régence les mères de nos rois; c'est la nature, la loi de Dieu, la loi du sang. Les mères sont meilleures gardiennes que les compétiteurs ambitieux de la vie, de l'héritage, de l'État même ou régnera leur fils. Elles n'ont d'autre avenir que le sien, d'autre ambition que la sienne; et y-at-il une loi qui garantisse plus la vie et l'héritage du pupille royal, et la paix de l'État, que le coeur d'une mère? Pourquoi faire des lois quand vous avez celle-là toute faite? Je sais bien que l'ésprit du temps, l'adoucissement des moeurs, les surveillances constitutionelles, écartent ces probabilités des attentats directs sur la vie des princes enfants remis à la garde de leurs plus proches compétiteurs. Mais est-ce une loi prudente que celle qui en éloignant toujours, et à jamais la mère, place toujours et à jamais le regent entre la pensée d'un crime, et la plus grande des tentations que l'ambition puisse offrir à l'homme, un trône?..... Je m'étonne de ces dénégations qui d'ici repondent à mes paroles, et je les défie, car j'ai apporté le catalogue historique de toutes les régences connues en Europe, depuis l'origine de l'histoire moderne. Il en résulte cette effrayante vérité, à laquelle je ne sais pas comment votre incredulité répondra. Il en résulte cette vérité que sur vingt-huit régences d'hommes, de compétiteurs, de proches parents des pupilles couronnées, vingt-trois ont usurpé le trône qu'ils avaient pour charge de conserver à leur pupilles. Et comment l'ont ils usurpé? Par des assassinats, par des crimes, par des exils, par des oxtracismes dont vous frémiriez, si je vous en apportais

le tableau ici. C'est l'histoire de l'Europe, c'est l'histoire du coeur humaine. Il ne faut jamais placer un crime entre un homme, et l'objet de son ambition..... Et bien; supposons-le régent éloignera de son âme toute criminelle prévision, le crime est heureusement descendu de ces familles élevées au dessus des nations. Mais ceux à qui de tels crimes profitent en sont ils toujours les auteurs? Les consultent-on? Non; il y a souvent derrière le prince le plus pur, e le plus vertueux une ambition domestique, une cupidité de troisième ordre qui rève le crime à son profit et vous apporte le crime tout fait. N'avez-vous pas d'exemples rapprochés, de princes bien innocents, bien vertueux forcés de monter malgré eux au trône d'un père? Songez à la nuit de Petersbourg...... Non la loi que vous faites n'est, ni conservatrice, ni dinastique quoique on en dise; on l'appelle conservatrice et elle est grosse de révolutions; on l'appelle dinastique, et elle est grosse d'usurpations; èlle chasse la mère du berceau, et y place le compétiteur et le rival.

Per la opposta sentenza che trionfò presso la maggioranza del Parlamento, si rispondeva colle seguenti considerazioni. Conferendo la reggenza agli agnati del re minore, ed escludendone la madre, non si offende il diritto di natura, mentre le si riservano la custodia, la tutela, e tutte le cure personali; imperocchè la questione di reggenza non appartiene al diritto naturale, ma è una quistione politica che vuol essere risoluta con regole affatto diverse. Sotto un regime costituzionale sono impossibili le usurpazioni che si temono a danno del re minore, perciò nulla provano gli esempii che si vollero addurre, avvenuti in tempi di poca civiltà e quando i popoli stavano sotto il giogo del dispotismo. La condizione dei nostri costumi non permette ad una donna di salire sulla scena dei pubblici affari, la monarchia non è più oggigiorno quello che era altra volta; essa non è più l'oggetto di un culto idolatra, o di un entusiasmo cavalleresco, l'affezione che si porta alla medesima è seria,

e ragionata; si ama pei servigi che rende alla Nazione, non pel prestigio che la circonda; nulla tempera l'austerità dei doveri che impone; e l'adempimento di questi doveri non può formare la vocazione di una donna. Sapete voi ciò che in addietro diede forza alle reggenze femminili? Dapprima lo spirito feudale, lo spirito di corte più tardi. Là dove è un castello ed un palazzo, ivi soltanto il potere di una donna è possibile. Vi hanno esempii di potere politico fra le mani di una donna, nelle monarchie assolute, nelle società teocratiche ed aristocratiche, nessuno nelle società democratiche; e se ne comprende facilmente il motivo. A tutto ciò deve aggiungersi l'origine quasi sempre straniera della regina madre, la diversità possibile di religione, ed infine la licenza della stampa a cui non deve essere esposta, e non può reggere la riputazione di una principessa. — Sans doute, diceva Villemain, la licence de la presse s'arrêtera devant les lois qui condamnent une diffamation éffrontée; mais elle se livrera à des allusions que tout le monde pourra saisir, excepté les tribunaux, et qui sont en général plus funestes à la réputation d'une femme, qu'une grossière calonnie. Elle enveloppera la diffamation de voiles légers, que la malignité sait toujours pénétrer; elle tuera ainsi le respect, la vénération sans les quelles la mère d'un roi, une régente ne peut gouverner.

V.

Questa stessa controversia fu agitata in Piemonte nel secolo decimosettimo in occasione della minorità di Carlo Emmanuele II fra Madama Cristina sua madre da una parte, e il cardinale Maurizio e il principe Tommaso di Savoia dall' altra. Ecco come Carlo Botta racconta la cosa: « Adducevano costoro che avuto rispetto agli esempii passati, non « si poteva dinegare questa proposizione, che nella Casa « di Savoia i principi del sangue, avevano escluso dal go- « verno dei pupilli le madri vedove; che così Tommaso

« aveva esercitato la tutela di Bonifacio suo nipote; che
» così Amedeo, esclusa Gajetta di Borgogna loro madre,
» aveva governata l'infanzia dei suoi figli; che così Lodo-
» vico di Savoia, e Amedeo conte di Ginevra erano stati
» tutori di Amedeo cognominato poscia il Verde; e che per-
» ciò ad essi loro, come principi del sangue, per ogni ra-
» gione divina ed umana apparteneva somigliante governo
» e tutela. Si argomentava per Cristina che benchè fosse
» vero che alcuna volta gli agnati nella Casa Savoia aveano
» prevalso alle madri nella tutela dei duchi pupilli, e nella
» reggenza sovrana dello Stato, nondimeno ciò era succe-
» duto perchè le armi avevano violentata la elezione, o per
» la morte delle madri, o perchè gli agnati dal padre de-
» funto erano stati chiamati alla tutela dei figliuoli. I fau-
» tori della duchessa, soggiunge lo storico, più oltre ancora
» strignevano la materia, col ricordare che generalmente
» per le leggi romane le madri erano anteposte agli agnati;
» nè omettevano di mostrare che la natura stessa, e la le-
» gittima successione ricercavano che la tutela dei pupilli,
» e l'amministrazione dello Stato fossero commesse alle
» madri, anzichè ai collaterali; perciocchè per evidenti
» ragioni le persone dei pupilli, e gli interessi loro, sono
» in maggior sicurezza posti in mano di quelle che di que-
» sti, massime nelle famiglie in cui, come in quella di
» Savoia, era la legge Salica in vigore. Nulla in tale
» condizione di cose potevano sperare le madri dall'estin-
» zione dei pupilli, tutto i collaterali. Non essendosi per
» negoziati potuta comporre la disputa, si venne alle
» armi. Il Piemonte fu desolato dalla guerra civile, entro
» cui per le loro ambizioni Francia, e Spagna soffiavano.
» Vinse Cristina: e ai 14 di luglio del 1642, si accordarono
» in Torino i capitoli della pace, fra lei e i cognati, essen-
» dosi stabilito che ella restasse tutrice e reggente degli
» Stati di Savoia, e di Piemonte. » Sul finire dello stesso
secolo decimosettimo si verificò nella Casa di Savoia
un'altra minorità, quella cioè di Vittorio Amedeo II, e

la reggenza fu assunta da Giovanna di lui madre, senzachè veruno osasse muover contrasto. Tale era lo stato del nostro antico diritto pubblico in questa parte.

Lo Statuto si accosta alla legge francese del 1842, poichè nell'articolo 12, dispone che: — *Durante la minorità del Re, il principe suo più prossimo parente nell'ordine della successione al trono, sarà reggente del regno, se ha compiuti gli anni ventuno.* — A differenza però di quella legge, nell'art. 14 dichiara che in mancanza di parenti maschi la reggenza apparterrà alla regina madre. Ma se nel concorso dei principi agnati, la madre del re minore viene esclusa dalla reggenza, deve per altro avere la custodia e tutela di lui. Decidendo altrimenti, si andrebbe contro la natura, ed anche contro l'interesse del trono; se concorrono ragioni politiche per negarle la prima, non se ne ritrova alcuna per toglierle la seconda. Così dispose la citata legge francese del 1842, ove è detto: — La garde et la tutelle du roi mineur appartiennent à la reine où princesse sa mère. — E la Costituzione del 1791, era ancora più esplicita a questo riguardo; giacchè dichiarava che la reggenza del regno non dava alcun diritto sulla persona del re minore, e che alla custodia o tutela del medesimo non potevano eleggersi nè il reggente, nè i suoi discendenti. L'articolo 17 del nostro Statuto prescrive che la regina madre sia tutrice del re finchè egli abbia compiuta l'età di sette anni, e che da questo punto la tutela passi al reggente. Qui lo Statuto ci sembra poco coerente e provvido, imperocchè quelli stessi motivi i quali consigliavano in genere di accordare alla madre la tutela del re minore, consigliavano pure e con egual forza che le fosse conservata anche dopo i sette anni.

VI.

Non è per la sola minorità del re che può farsi luogo alla reggenza; quindi l'articolo 16 dello Statuto dichiara

che le sue disposizioni precedenti, relative alla reggenza, sono applicabili ai casi, in cui il re maggior d'età si trovasse nell'impossibilità di regnare. Questi casi sono la di lui detenzione in paese straniero, come avvenne a Francesco I che fu prigioniero di Carlo V, ovvero l'alterazione delle sue facoltà intellettuali, sventura a cui andarono soggetti Carlo VI in Francia, e il venerabile Giorgio III in Inghilterra. Ognun sente che in questi casi la reggenza rendesi necessaria come in quello della minorità.

VII.

Qual'è l'autorità del reggente? In Inghilterra è costante che tutto a questo riguardo dipende dall'arbitrio del Parlamento. Perciò vediamo che quando la reggenza fu conferita al principe di Galles, durante la *preoccupazione*, come dicevano, di Giorgio III, gli venne interdetta la facoltà di nominare i Pari del regno, di alienare a titolo gratuito gli oggetti mobili appartenenti al re, e di accordare alcuna pensione od impiego se non fosse per breve tempo, e sotto la condizione di revocabilità.

In alcune Costituzioni i poteri del reggente sono ristretti fra certi limiti. Così secondo il Senatusconsulto organico del 1804 per l'Impero, il reggente non può dichiarare la guerra o conchiudere trattati di pace, d'alleanza o di commercio. Invece nell'articolo 3 e 4 della Legge Francese del 1842, fu sancito che: — Le plein et entier exercice de l'autorité royale au nom du roi mineur appartient au régent. — Toutes les dispositions qui protègent la personne, et les droits constitutionels du roi sont applicables au régent.

Il nostro Statuto osserva su questo punto un assoluto silenzio. Che si deve adunque decidere? A parer mio il reggente esercita l'intiera prerogativa reale; e ciò dipende dai più certi principii. A termini dello Statuto la reggenza è legale, ed ha un carattere di perpetuità perchè troviamo nell'art. 13 che se per la minorità del principe chiamato

alla reggenza, questa è devoluta ad un parente più lontano, il reggente che sarà entrato in esercizio, conserverà la reggenza fino alla maggiorità del re, non ostante che il parente più vicino fosse poi divenuto capace di assumerla, avesse cioè compiti i 21 anni. Tale essendo la natura della reggenza fra di noi, vuole necessariamente essere regolata come la monarchia. — Si l'on pose en principe, avverte il sig. Pinheiro-Ferreira, que celui qui a une fois été chargé de la régence, ne doit la quitter que lorsque le jeune monarque aura atteint l'âge voulu par la loi pour monter sur le trône, on accordera à la régence le caractère de perpetuité, et on ne saurait sans inconséquence lui refuser et l'inviolabilité, et le *veto* qui en sont inséparables, ainsi que nous l'avons prouvé en parlant des attributions de la royauté. — D'altra parte il bene dello Stato esige imperiosamente che il reggente abbia e possa esercitare tutti i diritti che la Costituzione attribuisce al re. Per qual ragione infatti fu data l'inviolabilità alla Corona? Per qual ragione fu investita del diritto di far la pace e la guerra, di comandare gli eserciti, di amministrare, di tutti infine gli attributi del potere esecutivo? Non certamente per se, per la sua potenza, per la sua tranquillità; ma sibben nel pubblico interesse, e perchè questi poteri non andassero sparpagliati in diverse mani, ma fossero riuniti in quelle di pochi uomini designati dalla confidenza delle Camere e della Nazione; non per sè, ma per la grandezza e la forza del paese. In questa condizione di cose, la prerogativa reale non potrebbe senza gravissimo ed evidente danno, essere diminuita nelle mani del reggente. Se il re per ragione di età o per altre circostanze non è al caso di esercitare i diritti della Corona, un altro deve sottentrare in suo luogo; ma questi diritti rimangono sempre gli stessi, ma l'esercizio non interrotto dei medesimi, senza eccezione, e nella loro pienezza, è necessario pel reggimento dello Stato. Il reggente rappresenta il re nel vantaggio della Nazione, e perciò conviene che lo rappresenti in tutta l'integrità dei suoi diritti costituzionali.

Non bisogna confondere colla reggenza la designazione che il re, dovendosi momentaneamente assentare dal regno e. g. per motivo di guerra, facesse di un cittadino coll'incarico di rappresentarlo. In tal caso, non si sostituisce un reggente, ma piuttosto si nomina un vice gerente, un luogotenente generale. Questa distinzione diviene importante sotto il sistema costituzionale. Difatti nella monarchia assoluta il re essendo padrone di mutare le leggi, può a suo beneplacito sostituirsi un delegato, e trasferire in esso tutti quanti i poteri che a lui competono; ma in un governo costituzionale, certi diritti, e non sono pochi, trovansi inerenti alla persona medesima del re. In molti casi si esige un atto della sua volontà, si richiede la propria sua sottoscrizione; ed allora riesce evidente che non può farsi luogo a sostituzione. Onde ovviare a consimili inconvenienti, la Costituzione Francese del 1791 toglieva in certo modo al re la facoltà di uscire dal regno, ma siffatta disposizione non esiste nè nella lettera, nè nello spirito dello Statuto, e perciò non si potrebbe aggiungere. Il re dunque è libero di allontanarsi dal regno senza il consenso e l'approvazione del Parlamento, e questo diritto non entra già nel novero delle sue prerogative; è semplicemente l'uso di una facoltà naturale a tutti comune. Tuttavia nello stato presente delle nostre società, l'assenza prolungata del monarca avrebbe necessariamente per effetto d'intralciare l'andamento dell'amministrazione, e si farebbe assai presto sentire il bisogno di provvedervi mediante una legge speciale.

Finalmente nell'art. 23 dello Statuto è prescritto che il reggente prima di entrare in funzioni debbe prestare il giuramento di essere fedele al re, e di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato.

Come abbiamo già detto, il governo che ci regge è monarchico-rappresentativo. Dell'elemento monarchico, cioè del re e delle sue prerogative abbiamo trattato nelle scorse lezioni, ed in questa. Dobbiamo ora parlare dell'elemento rappresentativo, vale a dire della parte che la Nazione

prende al governo dello Stato. La Nazione è chiamata a concorrere alla formazione della legge, e vi concorre per mezzo dei deputati da essa eletti. Prima d'inoltrarci ad esporre le forme e le condizioni con le quali si opera questo concorso, prima di esaminare in qual modo agisca il potere legislativo, stimiamo opportuno vedere che cosa si debba intendere per *legge*, che è la prima emanazione e l'applicazione immediata dello Statuto. Questo sarà l'argomento della lezione ventura.

LEZIONE XXVI.

Della legge in generale.

Vi parlerò oggi della legge che è in qualche modo la prima emanazione dello Statuto, il suo sviluppo, la sua applicazione immediata. Ma prima di esaminare specialmente la legge nelle sue relazioni col diritto pubblico, penso doversi considerare sotto il suo aspetto filosofico; onde poterne offrire una definizione giusta e generale, e supplire a ciò che forse manca in lucidità ed in esattezza alla definizione che ce ne danno comunemente i giureconsulti.

I.

La natura delle cose può sola spiegare come la nozione della legge abbia potuto formarsi nello spirito umano, ed è in essa che dobbiamo istituire le nostre indagini.

Evvi un vincolo che unisce tutte cose che esistono; da questo vincolo risulta nell' universo tutto ciò che succede, nelle nostre idee tutto ciò che si giudica; senza questo vincolo non si hanno che fatti ed idee isolate; senza esso le cose, gli avvenimenti si incontrano, ma non si uniscono; vi è una successione, una associazione fortuita non una genesi vera; vi hanno fatti, non leggi. Esiste dunque

una catena che unisce, che abbraccia tutto nel mondo fisico, nel mondo morale e nell'ordine delle nostre idee; e ciò prima si vede nell'ordine fisico esterno che colpisce i nostri sensi. Gli avvènimenti si succedono gli uni agli altri in apparenza in modo fortuito, senza seguito, senza regolarità; ma ben presto l'attento osservatore vede sotto quest'apparente varietà qualche cosa di fisso, di comune, certe rivoluzioni costanti e generali e da che ha trovato il vincolo che collega il passato e il presente acquista una specie di prescienza dell'avvenire. Quindi le leggi costanti della natura che mostrano in ciò che è stato, la sorgente e la regola di ciò che deve essere.

Rapportando in seguito tutto ciò che abbiam detto all'intelletto umano si trova nello spirito dell'uomo le medesime cause e i medesimi effetti. Alcune idee vaghe nel loro principio, sparse senza punto fisso si confrontano si uniscono e si associano: la logica stabilisce cosiffatta consanguineità, ma si è nell'ordine della natura che lo spirito umano trova la base, il vincolo dei suoi ragionamenti, per via della cognizione legittima che acquista delle relazioni tra gli effetti e le cause. Dalle idee particolari e semplici che aveva a principio, giunge alla generalità, i ragionamenti divengono più forti, più giusti, le induzioni più sicure. Quindi una nuova specie di legge mediante cui le scienze astratte procedono con fermo passo nel mondo reale, ed applicano con sicurezza le loro formole, ogniqualvolta ne trovano i dati fondamentali. Queste leggi si chiamano leggi dell'umano intelletto.

Ma l'uomo non pensa soltanto; egli è pur anche attivo. Scopo delle sue azioni è dapprima provvedere ai propri bisogni, e procurarsi poi altri godimenti di un ordine più elevato e più delicato. Quindi nacquero le arti industriali e le arti belle, e dal rapporto tra il fine che si propongono e i mezzi di conseguirlo, si è formata una terza specie di legge, *Leges artium* degli antichi, leggi delle arti che presiedono a tutte le loro operazioni.

Penetrando dappoi in una natura più intima, e scrutando nel fondo del cuore umano, troviamo l'uomo nell'esercizio di una delle sue più belle prerogative, godente di un impero assoluto sopra sè stesso, di quella libertà augusta che ha ricevuta dal suo Creatore, ed unendo a questa nobile facoltà un sentimento ammirabile che gli fa distinguere il bene dal male, che imprime ad ogni azione il carattere morale che le conviene. Da ciò nasce per le risoluzioni della sua volontà il tipo rispettabile di ciò che dee volere, e di ciò che dee fare per raggiungere il suo glorioso destino; leggi della morale, della coscienza e del dovere. Esse emanano dall'autorità benefica e suprema del Creatore, e corrispondono alle leggi dell'umano intelletto delle quali abbiamo veduto l'impero e l'influenza, perchè la ragione illumina la morale coi raggi della verità. E allo stesso modo che nelle arti un tipo viene offerto come modello, così nell'ordine morale un bello ideale ci è costantemente presentato come fine.

Provveduto per tal modo l'uomo di tutte le sue facoltà, entra in un novello stato di cose: messo a contatto con uno de' suoi simili comunica con esso, e assai presto per via di qualche obbligazione rispettiva, di qualche contratto si forma tra loro un vincolo privato. La comunione degli interessi e dei bisogni finisce col radunare un numero d'uomini e fa nascere la necessità di regolare le obbligazioni e i doveri di ciascuno verso tutti e di tutti verso ciascuno. Ma per mancanza di sanzione e di garanzia la giustizia naturale che dirige senza coazione tornerebbe inutile per la maggior parte degli uomini, se la ragione non si spiegasse con l'apparato del potere, per appoggiare coi comandi dell'autorità i doveri da cui siamo stretti. Qui le leggi positive vengono ad apporre il loro sigillo e la loro sanzione alle obbligazioni contratte. Quindi le leggi come i giureconsulti, e i pubblicisti le intendono, vale a dire le leggi positive.

II.

Dopo questo rapidissimo cenno intorno ai diversi stati dell' uomo, e così dei diversi sensi in cui si prende il vocabolo *legge*, cerchiamo di riunire gli elementi comuni che in ognun d' essi si trovano; con che diverrà più facile definire la legge in tutta la sua generalità.

L' idea di legge racchiude a parer nostro tre elementi fondamentali; 1° Essa traccia ciò che deve essere, e regnando sull'avvenire presenta preventivamente ciò che sarà, almeno in una data ipotesi; 2° Se s' impadronisce dell' avvenire, essa vi domina con un potere, con un vincolo, che nell' ordine fisico è la *forza*, nell'ordine morale la *coscienza* e il *dovere;* 3° Prescrivendo ciò che deve essere, e prescrivendolo col soccorso di una forza fisica o di un' autorità morale, essa non ha in vista che l' *ordine* cui produce dappertutto; nella natura fisica con l'armonia dei fenomeni onde nasce la riproduzione; nella natura intellettuale colla giusta connessione delle idee, delle conseguenze e dei principii che costituiscono la verità; nelle arti colla savia applicazione dei precetti, che producono il bello nelle arti d' immaginazione, e l' utile nelle industriali; nell' interno dell' uomo coll' impero sulle di lui facoltà, fondamento della virtù che è il suo più bello attributo; e finalmente nel seno della vita sociale colla fedeltà in adempiere le obbligazioni, e coll' esercizio della giustizia, madre di civiltà. In ognuno di questi dominii la legge anticipa sempre, indica preventivamente ciò che deve accadere; e il suo effetto, o per lo meno il suo fine, si è l' ordine. L' ordine, è dunque il vincolo dell' universo, e presiede a tutta la creazione. Egli è coll' ordine che la Provvidenza regna sul mondo, e manifesta in modo evidentissimo la sua presenza; e l' ordine a sua volta altro non è che l' armonia proveniente dai rapporti generali. Da ciò consegue che la legge presa nel suo significato più generale può dirsi principio dell' ordine che presiede alla

natura, alla morale, alla società, ed anche ai nobili godimenti, che le belle arti procurano agli uomini. Così le leggi della natura esprimono le relazioni dalle cause agli effetti, uniscono i fenomeni, e presiedono al ritorno costante e sicuro degli avvenimenti in certe date condizioni; le leggi della società esercitano le stesse funzioni in una sfera più elevata; il dovere è il gran nodo dell'universo, il grande anello che stringe tutte le parti. Le leggi fisiche esprimono ciò che deve essere nel sistema di una natura materiale e passiva; le leggi sociali ciò che deve essere nel sistema di una natura intelligente e libera; le leggi fisiche producono, le leggi sociali comandano; le prime annunziano un risultato, le seconde presumono l'obbedienza, entrambe sono la base dell'ordine.

Queste osservazioni dimostrano quanto sia esatta la definizione che Montesquieu diede alle leggi, sebbene i filosofi e i Giureconsulti da Voltaire fino Toullier l'abbiano vivamente criticata. — Les Lois, dice egli, dans la signification. la plus etendue sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses. — E per verità se le cose hanno, siccome è innegabile, dei rapporti fra di esse, e dei rapporti necessari risultanti immediatamente dalla loro natura, hanno ancora delle leggi necessarie a cui sono inevitabilmente sottomesse; perocchè non possono nè spogliare, nè cambiare la propria natura. Interrogando la materia, Newton comprese che i corpi erano attirati gli uni verso degli altri; e questa scoperta gli rivelò il meccanismo dell'universo. Fra i differenti corpi che si muovono nello spazio con una regolarità cotanto ammirabile, esistono rapporti che derivano dalla loro massa, e ne determinano l'azione reciproca. Questi rapporti necessari, perchè provengono dalla natura delle cose create, sono leggi immutabili, le leggi dell'attrazione che reggono il mondo e ne conservano l'armonia.

Ora se vi hanno relazioni fra le cose inanimate, ne debbono esistere anche tra gli esseri animati. Perciò solo

che sono, hanno tra loro e cogli oggetti esterni dei rapporti che formano appunto le leggi della loro esistenza. Tutte le leggi fisiche che governano l'uomo, sono altrettanti rapporti che derivano dalla natura di lui e delle cose. Per esempio i rapporti che esistono tra la sua organizzazione, e l'atmosfera che lo circonda sono di tale necessità che supponendolo privo d'aria o gettato in un'atmosfera affatto corrotta, dovrà necessariamente perire. La natura adunque stabilisce fra gli esseri dei rapporti che sono pei medesimi le leggi della loro esistenza, e leggi talmente necessarie, che appena vengono violate l'opera della natura rimane distrutta.

Ma l'uomo non è solamente un essere fisico e materiale, egli ha una natura libera ed intelligente, egli è una potenza animata che ha coscienza di se stessa, che reagisce scientemente e volontariamente sul mondo esteriore, che studia questo universo, e poi si slancia fuor dei suoi limiti, cerca di dissetarsi alla fonte del vero, risale indispensabilmente alla nozione di una causa suprema, principio di tutte le altre, ed insieme colla cognizione del vero, riceve quella del giusto, del diritto, del dovere. Se i rapporti derivanti dalla sua natura morale sono continuamente violati, l'uomo non è più desso; sarà ancora un essere materiale, potrà vivere fisicamente; ma sarà decaduto dalla sua dignità naturale, destituito della sua natura morale ed intelligente. Così gli uomini tutti sono naturalmente liberi; sono per conseguenza eguali sotto il rapporto della libertà, ed hanno un eguale diritto all'esercizio della medesima. Ma per esercitare legittimamente il suo diritto, bisogna che l'uomo rispetti quello de' suoi simili. Se il diritto degli altri è eguale al suo, bisogna che si arresti in faccia ad esso perchè, secondo la famosa espressione di Bossuet, non vi può essere diritto contro il diritto. Il dovere di rispettare la libertà altrui, è dunque inerente al diritto di esercitare la nostra libertà personale. Questo diritto e questo dovere sono correlativi; vi è tra di essi un rapporto necessario che deriva dalla nostra natura, poichè ci creò liberi; e questo rapporto moralmente

necessario è per gli uomini una legge che non possono disconoscer senza cessare di esser uomini. Se questo rapporto è costantemente violato, non vi sono più uomini quali uscirono dalla mano del Creatore, vi sono soltanto oppressori ed oppressi.

Dalla nostra natura morale, come dalla nostra natura fisica, nascono adunque dei rapporti necessari che sono leggi per noi. Ma bisogna distinguere quanto alla necessità di questi rapporti. Dalla natura fisica derivano rapporti fisicamente necessari e la necessità fisica è irresistibile e fatale; dalla natura morale derivano rapporti moralmente necessari. Or questi non sono irresistibili; e noi possiamo volontariamente violarli, appunto perchè siamo esseri liberi; ma in mezzo alle infrazioni, restano nondimeno i soli rapporti legittimi; in mezzo agli atti di tirannia che usurpano il nome di leggi, costituiscono la nostra vera legge, quella alla quale dobbiamo obbedire, quella che unisce gli uomini a Dio. La idea di Montesquieu non è pertanto una vana generalità, e quindi allorchè discende a definire le leggi civili e politiche ei dice: — La loi, en général, est la raison humaine, en tant qu'elle gouverne tous les peuples de la terre; et les lois politiques et civiles de chaque nation ne doivent être que les cas particuliers où s'applique cette raison humaine.

III.

Premesse queste nozioni, passiamo a trattare della legge nei suoi rapporti col diritto pubblico, ed esaminiamone lo scopo, i caratteri, l'oggetto, le diverse specie, l'autorità, gli effetti, l'abrogazione.

E primieramente, lo scopo delle leggi è determinato da quello della società medesima per cui son fatte. Ora la società deve innanzi tutto proporsi d'esistere o come società umana in generale, ovvero come società particolarmente costituita. Deve poi protezione a ciascheduno de' suoi membri

nell' esercizio dei propri diritti finchè questo esercizio non reca danno ad altrui. Fin qui trattasi di soddisfare a condizioni primitive e rigorose; e le leggi che sono a ciò dirette sono leggi necessarie, che potrebbero chiamarsi *vitali*. Adempiute queste primitive condizioni, la società si propone di procurare a tutti ed a ciascheduno coi minori sacrifizi, la maggior massa di benessere possibile. Qui si tratta di ottenere la proprietà generale, e le leggi che tendono a questo oggetto sono leggi utili. Onde conseguirlo, bisogna non solo che le leggi costringano, ma ben anche che istruiscano e persuadano. Sotto questo aspetto ognun vede quanta forza a loro somministri la natura del governo rappresentativo. In questo governo le leggi istruiscono, perchè son precedute da pubblica discussione; persuadono, perchè hanno ricevuto il libero assenso di coloro che furono eletti ad interpreti dell' opinione generale. Ma per non dilungarmi di soverchio, rispetto allo scopo delle leggi, dirò tutto in poco, riferendo le auree parole di Bacone da Verolamio. — Finis enim et scopus, quem leges intueri, atque ad quem jussiones et sanctiones suas dirigere debent, non alius est, quam ut cives feliciter degant. Id fiet, si pietate et religione recte instituti; moribus honesti; armis adversus hostes externos tuti; legum auxilio adversus seditiones, et privatas injurias muniti; imperio et magistratibus obsequentes; copiis et opibus locupletes et florentes fuerint. Harum autem rerum instrumenta et nervi sunt leges.

IV.

Venendo ai caratteri della legge, ne troviamo di tre sorta, cioè uno che ne costituisce veramente l' essenza, un secondo che risale alla sua origine, altri finalmente che si riferiscono alla sua applicazione. Il carattere proprio ed essenziale della legge è quello che ci mostra nella medesima la sorgente delle obbligazioni. Infatti è la legge che obbliga, che vincola, e conseguentemente che dispensa. È dessa

che crea il dovere esterno del cittadino verso la società; dessa è nel morale ciò che nel fisico è la *causalità.*

Il carattere desunto dall' origine della legge si trova nell' espressione della pubblica ragione, non nella volontà qualunque della maggioranza; volontà che può essere determinata dalle passioni o dal capriccio; ma nella volontà ragionevole, epperciò nella ragione che deve esser guida. E qui ricorre l' osservazione di Montesquieu accennata di sopra. Quanto all' applicazione, si riconoscono nella legge due caratteri principali, *generalità* e *durata;* nel che rassomiglia alle leggi della natura che si distinguono per l' uniformità e la costanza. Ed invero la legge, fondando le obbligazioni, le fonda sotto la forma di principio generale, in modo di precetto e di regola, senza considerar l' individuo; essa diverrebbe l' instrumento degl' interessi e delle passioni private, se mentre stabilisce la regola, l' applicasse immediatamente ad ogni persona. Questo stesso motivo spiega il carattere di *stabilità* che richiedesi nella legge; perchè sia imparziale è d' uopo che non sia figlia di circostanze momentanee. Siccome si contratta a norma dei diritti che essa accorda, così è duopo poterlo fare con confidenza. Si debbono però distinguere due specie di stabilità che sono proprie della legge: l' una assoluta, in forza di cui tutto ciò che ebbe luogo sotto l' impero di una legge acquista un effetto irrevocabile, anche dopo la di lei abrogazione; per guisa che se la legge si ravvisasse ingiusta, si dovrebbe senza dubbio farla cessare al più presto possibile; ma non si potrebbe senza apertissima violazione della fede pubblica toccare ai diritti sotto quella legge quesiti. L'altra specie di *stabilità* consiste in questo che la legge deve governare un avvenire più o meno esteso. Ma questa *stabilità* non deve intendersi rigorosamente, essendo manifesto che la legge deve modificarsi secondo lo stato e le condizioni della società.

V.

La legge deve adempiere le promesse dello Statuto, cioè garantire i nostri diritti. Se ufficio della legge è di garantire, il suo impero si estende a tutto ciò che ha bisogno di essere garantito. Ora quali sono le cose che ne hanno bisogno?

Lo Statuto contiene un capo iscritto dei diritti dei cittadini, e vi sono enumerate l'egualità innanzi alla legge, la libertà individuale, la libertà della stampa, l'inviolabilità delle proprietà, il diritto di riunione e di petizione, quello di non essere distolto dai propri giudici naturali, la garanzia del debito pubblico, la imposizione dei dazi. Sparse qua e là nelle altre parti dello Statuto si trovano le seguenti disposizioni. Art. 19. La lista civile. Art. 39. Condizioni per essere elettore e formazione dei Collegi Elettorali. Art. 40. Condizioni per essere deputato. Art. 67. Responsabilità dei ministri. Art. 69 e 72. Organizzazione del potere giudiziario. Art. 74. Istituzioni comunali e provinciali. Art. 75. La leva militare. Art. 76. Istituzione della Guardia Nazionale; cose tutte che lo Statuto attribuisce esclusivamente alla legge.

Considerando ad una ad una queste disposizioni, veggo che in ognuna di esse trattasi di un diritto, e cercando di classificarle, veggo che possono facilmente collocarsi sotto tre grandi divisioni che abbracciano tutte le legislazioni del mondo, cioè: 1° Diritti concernenti le persone; 2° Diritti concernenti i beni; 3° Diritti misti concernenti ad un tempo i beni, e le persone.

Ai diritti personali appartengono, l'eguaglianza dinanzi alla legge che comprende il reparto proporzionale delle imposte, e l'ammissibilità ai pubblici impieghi; lo stato civile che comprende la capacità delle persone per gli atti regolati dal diritto privato; lo stato politico, che comprende la capacità delle persone per l'esercizio dei diritti di cittadino;

la libertà individuale, che comprende l'uso di tutte le nostre facoltà e fra queste la libertà dell'indùstria, la libertà della stampa, il servizio militare.

Ai diritti reali si referiscono l'inviolabità delle proprietà che comprende il voto, e la percezione delle imposte, giacchè l'imposta sostanzialmente è una vera espropriazione; il debito pubblico che suppone un contratto fra lo Stato e i cittadini; la lista civile che ne suppone un altro fra la Nazione ed il re, e in generale tutte le disposizioni sulla natura dei beni, sulle loro modificazioni e sui modi d'acquistarli, o di perderli.

Sono misti, come relativi tanto ai beni quanto alle persone, il diritto di giurisdizione, la legge penale che comprende la responsabilità dei ministri, l'organizzazione giudiziaria.

Ecco le cose che bisogna guarentire; io non pretendo d'averne fatta l'enumerazione completa, per forma che abbia ad intendersi escluso ciò che avessi involontariamente tralasciato; ho solo voluto indicare l'oggetto della legge e cercare il principio generale in questa materia, ed il principio si è: — Ogni qualvolta conviene regolare l'uso delle nostre facoltà personali o l'esercizio de' nostri diritti sovra i nostri beni e darci un giudice, la legge sola può dichiarare ciò che l'ordine sociale esiga da noi. Il potere esecutivo è affatto incompetente a tale riguardo.

VI.

Dopo ciò è facile comprendere le diverse denominazioni date alle leggi, secondo la diversa materia intorno alla quale dispongono.

Quanto alla loro durata, esse si dividono in leggi *fondamentali*, *temporarie*, e *transitorie*. Le prime sono così chiamate, conciossiachè hanno per oggetto le istituzioni generali su cui riposa la società, e ne determinano la forma essenziale. Tale è lo Statuto, tali sono alcune leggi che

gli servono di complemento. Leggi *temporarie* si dicono quelle che vanno modificandosi ad intervalli più o meno lontani collo stato della società, e colle circostanze che le avevano consigliate. Le leggi *transitorie* destinate a regolare il passaggio da una ad un'altra legislazione, hanno per oggetto di evitare che risentano pregiudizio interessi già definitivamente acquistati, mentre si vuole introdurre l'uniformità tra il passato e il presente. Quanto ai loro effetti le leggi sono *imperative*, *dichiarative*, *confermative*, *omologative*. Le prime comandano, o vietano; le seconde interpretano, o commentano le leggi anteriori. Quelle che rinnovano leggi poco o non dovunque osservate, si chiamano *confermative*. *Omologative* poi son quelle, che approvano o confermano certi atti che riguardano la pubblica fortuna. Tali sono le leggi che autorizzano l'alienazione dei beni appartenenti al Demanio.

Evvi un altro ordine di leggi che, senza essere fondamentali, tuttavia possono dirsi politiche perchè sono relative allo stato generale della società interno od esterno, senza per altro formare una delle sue basi principali. A questo novero appartengono le leggi sulla naturalizzazione, sulle alienazioni o le permute dei beni compresi nella dotazione della Corona, e sull'uso della forza pubblica.

Non parleremo delle leggi economiche o fiscali, nè delle leggi civili e penali, giacchè basta accennarle, perchè ognuno di voi ne rammenti la definizione.

VII.

La legge è obbligatoria; ma se enunciando questa proposizione si volesse dire soltanto che i cittadini devono ubbidienza alla legge, si direbbe una verità triviale che appena meriterebbe di essere ricordata; ma la legge è ben anche obbligatoria per tutti i poteri dello Stato; nessuno di essi può sottrarsi all'impero di lei; e ciò fu chiaramente significato nell'articolo 6 dello Statuto ove è scritto che: —

Il Re fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne. — Con questo non intendiamo di ritrattare ciò che altra volta abbiam detto intorno alle attribuzioni dei tribunali rispetto agli atti del Potere Legislativo; e ripetiamo che essi devono sopratutto invigilare sull'esatta osservanza della Costituzione, e ricusarsi all'applicazione di quelle leggi che la violassero, giacchè obbligo loro si è di applicare unicamente le vere leggi; e fra queste la più potente è la legge fondamentale.

Del resto, quanto ai cittadini la legge ha un'autorità morale, ed un'autorità di coazione. La prima parla alla coscienza, la seconda riposa sulla forza esterna confidata al pubblico potere. Non è mestieri intrattenersi a provare quanto sia importante per la società e per tutti i suoi membri che la prima di siffatte autorità goda della più grande estensione, e della più grande energia possibile risparmiando l'uso della seconda, il quale lascia sovente dopo di se dolorose conseguenze. E a questo proposito son bene evidenti i vantaggi dei governi costituzionali, i quali circondano la legge di tutti gli argomenti che ne accrescono la morale autorità.

La legge obbliga ancora nel fôro interno, mediante la sanzione che riceve dal dovere e dalla religione. E qui conviene distinguere fra le leggi che prescrivono e proibiscono, e quelle che si limitano a permettere o a tollerare. Queste ultime lasciano a ciascheduno la libertà di fare o non fare, lasciano alla di lui coscienza di approvare o disapprovare. Ciò che la legge dello Stato permette, la religione positiva può interdirlo, ciò che la legge non comanda, può essere dalla religione comandato. In questo, esse punto non si contraddicono; l'una e l'altra rimangono entro i confini del proprio dominio. Ritenuta e ben intesa siffatta distinzione, svaniscono tutti gli scrupoli eccitatisi intorno alla contraddizione che si è temuto di rinvenire qualche volta tra le leggi dello Stato, e i precetti della Religione.

Questi precetti continuano a regnare sulla coscienza dell' uomo religioso, sebbene la legge dello Stato osservi il silenzio, non imperi, non punisca, come accade in moltissimi luoghi per le regole del digiuno e l' osservanza delle feste. Viceversa vi sono certe cose che la Religione ammette ma non prescrive, e che pertanto la legge dello Stato può proibire. I voti monastici e perpetui ce ne offrono un esempio. Talora la legge può esigere una cosa, che la coscienza non consente di fare. Tale è in Inghilterra il giuramento che chiamano del Test consistente in una dichiarazione pubblica sovra certi punti di religione e di governo che i re a cominciare dall' ottavo Enrico e il Parlamento richieggono da coloro che aspirano alle dignità della Chiesa Anglicana, e alle supreme cariche del regno. In questo caso l' uomo dabbene rinunzia al vantaggio che dipende da una condizione che la sua coscienza rifiuta. Finalmente è pur tra i possibili che la legge si trovi in contraddizione colla naturale onestà e giustizia, vietando ciò che esse impongono o prescrivendo ciò che esse vietano.

I casi in cui la legislazione civile vuole entrare nel dominio della coscienza fortunatamente sono assai rari ma se pure si presentassero, l' esempio da seguitarsi ci stà dinanzi agli occhi, ed è quello dei primi cristiani che sottoposti alla terribile prova incontrarono con eroico coraggio le pene crudelissime della persecuzione ma non si credettero in diritto di turbare la tranquillità dello Stato per ottenere il libero esercizio della loro religione.

VIII.

Il primo tra gli effetti della legge, almeno quando ne merita veramente il nome, consiste nel render nullo ciò che si è fatto contro le sue disposizioni; allora l' atto da lei vietato si considera come non esistente, come se non avesse mai esistito, come incapace a produrre diritti ed obbligazioni. Il secondo effetto si è di rendere valido ed inviolabile

ciò che autorizza; il terzo di rendere obbligatorio e di realizzare in certo modo ciò che prescrive. Sovente la legge impone direttamente i doveri che si devono adempiere dai cittadini, ed è quello che in generale fanno le leggi civili. Talvolta si limita a stabilire un principio, conferendo all'autorità incaricata dell'esecuzione di dargli il necessario sviluppamento, cioè di supplire col mezzo di ordinanze sempre fondate su quel principio.

IX.

Comunque il Legislatore si adoperi con ogni studio a ben esprimere le proprie intenzioni, nondimeno la legge abbisogna spesso d'interpretazione. Ne conosciamo di due sorta: l'autentica, e la dottrinale. La prima è riservata al Legislatore, ed altro non è che la legge medesima; la seconda appartiene a coloro che eseguiscono, giacchè per eseguire la legge fa d'uopo intenderla. Quindi lo Statuto nell'art. 73, dichiara che: *L'interpretazione delle leggi in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al potere legislativo.* Da ciò consegue che i tribunali, anche supremi, non hanno facoltà d'interpretare la legge per via di disposizione generale e regolamentare. Nel Codice Civile Francese evvi a questo riguardo una espressa proibizione; nel nostro non leggesi; ma è una conseguenza indeclinabile del suddetto art. 73. L'amministrazione essendo chiamata, come i tribunali, all'esecuzione della legge, va quanto all'interpretazione di essa soggetta alle regole istesse? Conviene rispondere affermativamente, salvo le due seguenti differenze:

1ª Il ricorso all'interpretazione legislativa, non permesso ai tribunali che non possono astenersi dal giudicare attesa l'oscurità della legge, è sempre aperto all'amministrazione che può direttamente sollecitarlo;

2ª La violazione della legge commessa, perchè non se ne comprese il vero senso, non espone i tribunali che a

vedere le loro sentenze annullate dalle Corti Superiori; il giudice non può essere personalmente ricercato, tranne nel caso di prevaricazione. Per lo contrario la responsabilità è inseparabile dagli atti dell'amministrazione; e solo può accettarsi come legittima la scusa del funzionario amministrativo che nasce dalla sua buona fede.

X.

La legge cessa di aver forza quando viene abrogata, il che può accadere espressamente o tacitamente; cioè quando le disposizioni contenute in una legge nuova sono incompatibili coll'antecedente. Ma la legge può ella venire abrogata coll'uso, colla desuetudine? Noi crediamo doversi decidere per la negativa, specialmente sotto il regime Costituzionale.

Volete voi infatti ricadere nel caso dell'incertezza? Permettete all'uso di fare, alla desuetudine di disfare la legge: dite cogli uni che l'uso e la desuetudine sono la più sicura manifestazione dei bisogni del popolo; distinguete cogli altri tra il governo democratico, e quello di un solo, ammettete l'uso nel primo, proscrivetelo nel secondo, affaticatevi ad indicarne i caratteri, fissate arbitrariamente la sua generalità, la sua antichità, la maniera di constatarlo. Così la legge sarà fatta dai giudici non dal Potere Legislativo, sarà fatta nelle forme giudiziarie, non con quelle indicate dallo Statuto.

Eppure queste aberrazioni di un tempo che non è più, furono tollerate in paesi costituzionali, là dove la legge si scrive, si vota, si promulga col corredo di molte solennità, e dove ormai un testo può essere tolto di mezzo solo da un altro testo. L'esempio ci fu dato dalla Francia. Una legge non molto antica, quella del 25 ventoso anno XI sul notariato, esige per la validità degli atti il concorso di due notari. Invalse l'uso di non adoperarne che un solo. Dapprima e per molto tempo la Corte di Cassazione diede ra-

gione all'uso contro la legge, ma finalmente nel 1841 si ravvide, e con due arresti proclamò, come la legge non dovesse essere in balìa delle pratiche popolari, nè l'uso il meglio inteso, potesse far sì che la legge, legge non fosse.

Tanto le conseguenze più chiare di una verità riconosciuta, durano qualche volta fatica a penetrare nell'applicazione. Il Potere Legislativo avvertito da questo ritorno ai veri principii, comprese che si apparteneva ad esso lui di provvedere, e colla legge del 21 giugno 1843 soddisfece alle esigenze della pratica. Avvezziamoci adunque a non ricorrere agli usi, alle consuetudini, se non nei casi in cui la legge è muta, o quando vi siamo dalla medesima rimandati. Nel primo caso non si viola la legge, nel secondo le si obbedisce.

LEZIONE XXVII.

Del Corpo Legislativo.
Se il Corpo Legislativo debba comporsi d'una o di due Camere.

I.

Trattando del Corpo Legislativo, la prima questione che si presenta, quella si è di vedere, se debba essere diviso in due Camere distinte e indipendenti, ovvero consistere in una sola assemblea. Noi la esamineremo in generale, senza far distinzione tra monarchia e repubblica, perocchè a nostro avviso su questo proposito non saprebbe trovarsi essenziale differenza tra l'una e l'altra.

Vi sono ragioni così per la negativa, come per l'affermativa; ponderiamole attentamente.

La divisione del Corpo Legislativo sembra soggetta ai seguenti inconvenienti:

1° Ciò sarebbe sovente un mezzo onde dare alla minorità l'effetto della maggioranza. L'unanimità stessa di una delle due assemblee cadrebbe a fronte della maggioranza di una sola voce nell'altra;

2° Questa divisione tende a favorire due intenzioni differenti, secondo la qualità dei membri così distribuiti. Trattasi di ordini, per esempio, di nobiltà e comuni? Il

risultato è di favorire una preponderanza non dovuta, di mettere gli interessi di una classe particolare in opposizione con quelli dell'intera Nazione. Trattasi di due assemblee rivali senza distinzioni? Il risultato sarà di favorire la corruzione. Basta assicurarsi della maggioranza di una, per non far contro dell'altra assemblea;

3° Ciascuna assemblea non avrà quei lumi che potrebbe avere nello stato di riunione. Le stesse ragioni non si espongono nelle due Camere con egual forza. Gli argomenti che in un'assemblea non avranno mancato di suffragi, saranno omessi nell'altra. L'autore di una mozione, il quale ha profondamente studiato il soggetto da lui proposto, non sarà presente in quell'assemblea nella quale si faranno forse le più gravi obbiezioni contro della medesima. La causa allora vien giudicata senza che possa esservi intesa la parte principale;

4° Il risultamento finale di questa divisione produce una ripartizione di poteri che dà ad un'assemblea la *iniziativa,* e riduce l'altra semplicemente alla *negativa;* sorgente questa naturale e feconda di opposizioni, di dispute, d'inazioni, di abusi. Tutto tende ad introdurre una ripartizione di tale natura. Due assemblee indipendenti non possono stare a lungo senza misurare le loro forze. D'altronde coloro che sono alla testa degli affari non possono agire senza un piano, e senza garantirsi coi propri mezzi. Per dar principio alle operazioni, è mestieri scegliere l'una delle due assemblee: se una sembri avere maggiore influenza, si è in essa che verranno portate le più essenziali proposizioni; e ciò basta per distruggere l'equilibrio. Quindi non per diritto, ma per fatto si stabilirà una distinzione di due potenze di cui l'una avrà l'*iniziativa*, l'altra la sola *negativa.* Ora a considerare l'interesse personale, unico motivo su cui deve sempre contarsi, l'interesse del corpo che è ridotto alla *negativa* sarà di opporsi a tutto. Esso non fa mostra della sua forza, se non rigettando. Allorchè accetta, perde in certo modo, il suo potere;

cercherà dunque di opporsi sempre, tranne nei casi in cui temesse di compromettersi coll' opinione pubblica, e di perdere la sua reputazione per una odiosa resistenza;

5° Dopo gli argomenti vengono le declamazioni. Non bisogna illudersi, dice il sig. Cormenin; l' origine di una seconda Camera è puramente aristocratico; questa specie di Camere non ebbe giammai per oggetto che di preservare i privilegi reali o personali. Sono esse un ricovero per l' aristocrazia, battuta dalla tempesta popolare. Una seconda Camera, se è ereditaria, non rappresenta che il privilegio, se è temporanea non rappresenta che la gerontocrazia dei funzionari. Le seconde Camere ripugnano allo spirito di egualità, e sono incompatibili coll' unità della Nazione, colla sovranità del popolo.

II.

Vediamo ora le ragioni che militano in favore della divisione.

Il primo vantaggio che ne risulta è la maturità di discussione. La divisione è un mezzo sicuro per frenare la precipitanza e prevenire la sorpresa. Egli è vero che per un' assemblea unica, possono farsi dei regolamenti, i quali prescrivano esami moltiplicati secondo l' importanza degli affari, come sarebbero tre letture, e tre discussioni a diversi intervalli, e che col mezzo di tali precauzioni generali, od altre consimili, si può evitare il pericolo della sorpresa, ed assicurare la maturità delle deliberazioni. Io ne convengo; ma l'assemblea unica ancorchè abbia ottimi regolamenti, pure li osserverà quanto e come le piacerà. L' esperienza ha provato che facilmente se ne allontana, e l' urgenza delle circostanze le dà sempre un pretesto pronto, ed un pretesto popolare per fare tutto ciò che vuole il partito dominante. Se vi sono due assemblee le forme saranno osservate; perchè se una di esse volesse violarle, darebbe all'altra un legittimo motivo per rigettare tutto ciò che le

sarebbe presentato con una sospetta innovazione. Per altra parte le discussioni anche moltiplicate in un' assemblea unica, non offrono la stessa guarentigia di quelle che passano per due corpi differenti. La diversità degli interessi e delle vedute, dei pregiudizi e delle abitudini è assolutamente necessaria per considerare gli oggetti in tutti i loro rapporti. Gli uomini che trattano lungo tempo insieme, contraggono dei legami, delle maniere di vedere, uno spirito di pratica e di corpo, che trova il suo naturale correttivo in un' altra associazione. Può dunque la seconda assemblea riguardarsi come un tribunale d' appello dopo il primo giudizio.

Ma di gran lunga maggiore è un altro vantaggio, che nasce dalla divisione pel Corpo Legislativo e consiste nella restrizione del potere che avrebbe un'assemblea unica; con che si conservano lo Stato e la Costituzione.

Chiunque non ignora affatto la Storia, ben sa che le assemblee deliberanti sono, non meno degli individui, dominate dalle passioni. Un' assemblea unica tende a diventare oppressiva, oppure ad essere oppressa; ciò che nel primo caso è l'aristocrazia sotto di un' altra forma; nel secondo il dispotismo. Un' assemblea unica o assorbirà il potere esecutivo, o sarà da lui assorbita. Ella è questa una legge indeclinabile. Indarno vorrete fiancheggiare i due poteri con un consiglio di Stato, od altra analoga istituzione. Ciò sarà una prova di più dei pericoli che non potete dissimulare, giacchè cercate di ripararvi. Non si può citare l'esempio di una sola Nazione, che con un somigliante sistema non abbia dovuto cadere sotto un potere realmente aristocratico, o sotto il dispotismo; insomma veder perire la propria Costituzione. Questa, il ripeto, è necessità. Difatti un' assemblea unica ben presto non conoscerà altra volontà che la sua; imperocchè ogni uomo che gode del potere, è naturalmente inclinato ad abusarne, finchè non trovi dei limiti: e questa tendenza dell' uomo deve ancor più temersi in un'assemblea, che allo spirito d' invasione unisce quello di corpo.

È così semplice, così dilettoso camminar senza ostacolo e senza resistenza, comandare e vedersi tosto obbedito! Ma non crediate già che nella macchina del governo, la semplicità sia il mezzo sicuro di camminar presto e meglio; alla meta vi attende inevitabile l'eccesso. Tutti i governi sono periti perchè poterono far troppo a modo loro, perchè non incontrarono impedimenti. La Convenzione, Bonaparte, Carlo X, Luigi Filippo perirono per non aver trovati contradittori. Chi avesse potuto arrestare la temerità esorbitante di Napoleone, lo spirito retrogado di Carlo X, l'eccessiva prudenza di Luigi Filippo avrebbe allontanate le catastrofi di cui furono essi la vittima. Or, quando si propone di creare una seconda Camera Legislativa, si cerca unicamente di creare al popolo degli ostacoli, che lo costringano a pensare, che gli tolgano di eseguire la sua volontà appena concepita, di soddisfare i suoi capricci appena gli vengono in capo e gli facciano evitare l'onta ed il rimorso di un tardo e vano pentimento. Sì, o Signori; bisogna avvertire, formare, invitare alla riflessione così i popoli come i re. L'onnipotenza guida alla follìa, il potere assoluto ha sconvolti i più forti intelletti, e l'onnipotenza di una Camera unica è la tirannia anonima, il dispotismo senza responsabilità. Per un effetto contrario, l'assemblea unica può essere oppressa dal potere esecutivo. Ella è questa una verità che fu dimostrata da tutti gli uomini competenti; e la corruzione, questo veleno così sottile, fu e sarà uno dei mezzi più attivi per giungere a questo fine, senza che giovi accrescere il numero dei rappresentanti, perocchè, il bene ha bensì dei limiti, la corruzione non già.

Una seconda Camera previene tutti questi inconvenienti, e li previene spesso colla sua sola esistenza, senza che neppure sia necessario resistere apertamente. Se mi si domandasse, dice Bentham, a che mai ha giovato in Inghilterra la Camera dei Lordi, forse non si potrebbe facilmente citare degli esempii da cui apparisse che essa abbia prevenute leggi cattive colla sua negativa; anzi al contrario

potrebbero addursi degli esempii di aver rigettato delle buone leggi; dal che potrebbe conchiudersi essere quell'adunanza anzi nocevole che utile. Ma questa conclusione non sarebbe giusta, perchè quando si discende all'esame di una istituzione, è duopo di considerar quello che la medesima quasi impercettibilmente opera col mezzo di impedire. Nemmeno si tenta di domandare quando si ha la certezza del rifiuto, nulla s'imprende senza la speranza di un successo. Una Costituzione diviene stabile, quando vi è stabilita la garanzia. Se niuna prova positiva si avesse dell' utilità della Camera dei Pari, almeno se le dovrebbe attribuire la moderazione della Camera dei Comuni nell'uso che fa del suo potere, il rispetto che serba pei limiti della sua autorità assai poco determinati; e l'obbedienza costante ai regolamenti che essa medesima si ha prescritti.

Egli è un errore che la divisione del Corpo Legislativo sia contraria al principio della sovranità del popolo; ed invero tostochè il popolo non esercita direttamente la sua sovranità, tostochè è costretto a delegarla, che monta ch'ei la deleghi ad una sola assemblea, ovvero a due? La seconda Camera è una delle forme sotto le quali si spiega la sovranità nazionale; non può dunque esserne la negazione. La questione è quindi soltanto di convenienza e di utilità. Per lo stesso motivo torna inutile allegare l' unità della Nazione, essendo evidente per tutti, che l'esistenza di due Camere nulla toglie a siffatta unità, come la giustizia non cessa di essere una, perchè vi sono due gradi di giurisdizione.

Egli è per queste ragioni che la divisione del Corpo Legislativo in due Camere fu lodata dai Pubblicisti più insigni, ed ammessa nel paese il più democratico del mondo antico e moderno, vo' dire negli Stati-Uniti. — Le temps et l'expérience, osserva il sig. Tocqueville, ont fait connaître que la division des Pouvoirs Legislatifs est une nécessité du prémier ordre. Seule parmi toutes les républiques unies, la Pensylvanie avait d'abord essayé d'établir une assemblée unique. Franklin lui-même, entrainé par les conséquences

du dogme de la souverainté du peuple, avait concouru à cette mesure. On fut bientôt obbligé de changer de lois et de constituer les deux chambres. Le principe de la division du pouvoir législatif reçut ainsi sa dernière consécration; on peut donc désormais considérer, comme une verité demontrée la necessité de partager l'action législative entre plusieurs corps. — Egli è ben vero che alla Francia nel 1848 piacque di fare altrimenti. Ma gli uomini più savi di questa Nazione disapprovarono altamente la risoluzione presa dall'Assemblea Costituente.

Io fin qui non ho fatto che riepilogare argomenti i quali furono da gran tempo detti. Ma voi sapete che non son solito ad appagarmene, e cerco in più alti principii i fondamenti delle mie convinzioni. Or dunque vi mostrerò, che la divisione del Corpo Legislativo in due Camere è una conseguenza necessaria del sistema rappresentativo.

Due tendenze egualmente legittime nel loro principio ed egualmente salutari nei loro effetti esistono in mezzo alla società: l'una è la tendenza a produrre la inegualità; l'altra è la tendenza alla conservazione e al ripristinamento della egualità fra gli individui. Entrambe sono naturali e indestruttibili. Egli è questo un fatto che non ha bisogno di prova; basta consultare la propria coscienza per restarne convinto. Chi non desidera, sotto certi rapporti, diventar superiore a'suoi uguali? Chi sotto certi altri non vorrebbe vedere eguali a se coloro che gli sono superiori? Queste due tendenze considerate nel loro principio, sono egualmente legittime: l'una dipende dal diritto inerente alle superiorità naturali che esistono nell'ordine morale come nel fisico, l'altra nasce dal diritto che ha ciascun uomo alla giustizia, la quale non consente che una forza arbitraria tolga alcuno dei vantaggi sociali che da se stesso e senza nuocere altrui possiede o potrebbe acquistare. Impedire alle superiorità naturali di manifestarsi, di esercitare il potere che ad esse appartiene si è creare una inegualità violenta e mutilare il genere umano nelle sue parti più nobili. As-

soggettare gli uomini nei diritti che sono a tutti comuni, attesa la somiglianza della loro natura, a leggi ineguali imposte e mantenute dalla forza si è insultare la natura umana e disconoscere la sua indefettibile dignità. Finalmente queste due tendenze sono del paro salutari nei loro effetti: senza l' una la società sarebbe immobile e per poco morta; senza l' altra vi regnerebbe la sola forza e il diritto sarebbe ognor soffocato. Considerandole in ciò che hanno di legittimo e di morale, che cosa è la tendenza all'ineguaglità se non il bisogno d' innalzarsi, d'espandersi, di mettere in luce, di far prevalere quella parte di potere morale che fu naturalmente collocato dalla volontà di Dio Creatore nell'intelletto e nel cuore di un individuo? E non è forse siffatto impulso che costituisce la vita e determina il progresso del genere umano? A rincontro che cosa è la tendenza all'egualità se non la resistenza alla forza, alle volontà capricciose ed arbitrarie, ed il bisogno di non obbedire che alla giustizia vera e suprema legge? Senza dubbio nell' una e nell'altra di queste tendenze s'intromettono le cattive come le buone parti della nostra natura, troverete l'arroganza nel bisogno d'innalzarsi, e l'invidia nella passione dell' egualità. Può adoperarsi l'ingiustizia e la violenza così per abbassare i superiori, come per sorpassare gli eguali. Ma in questa lotta del bene e del male, che è dappertutto la condizione dell'uomo non resta men vero che le due tendenze di cui parlo sono il principio stesso della vita sociale, la doppia causa che fa progredire il genere umano nella carriera del perfezionamento, che ve lo riconduce quando se ne allontana, e lo spinge innanzi quando forze o volontà perverse tendono ad arrestarlo.

La tendenza all'inegualità è dunque un fatto inevitabile, legittimo nel suo principio e salutare ne' suoi effetti, qualora sia contenuto sotto la legge della concorrenza, vale a dire sotto la condizione d' una lotta permanente e libera colla tendenza all' egualità, la quale nell' ordine della Provvidenza sembra infatto destinato a contrabilanciarlo. In

ogni paese si formerà, vi sarà sempre un certo numero di grandi superiorità individuali, che cercheranno nel governo un posto analogo a quello che occupano nella Società. Esse non devono ottenerlo nel loro interesse personale, nè ampliarlo al di là di quanto comporta il pubblico interesse, nè mantenervisi senza possedere sempre il titolo che ve le ha chiamate, cioè la loro importanza di fatto, od usando mezzi i quali attentino al principio della libera concorrenza e alla conservazione dai diritti a tutti comuni. Tutto ciò è fuori di controversia, ma ciò una volta accordato, rimane sempre la necessità di ricevere e concentrare nel seno dei grandi poteri le superiorità del paese per impiegarle alla gestione dei pubblici affari ed alla difesa degli interessi generali.

Il sistema rappresentativo non si propone altro oggetto, giacchè si propone precisamente di scoprire e di concentrare le superiorità naturali e reali del paese per destinarle al governo del medesimo. Ora sarebbe egli utile, sarebbe egli conforme al principio fondamentale di questo sistema non valersi che di un solo mezzo per la ricerca di siffatte superiorità e raccoglierle tutte in un solo recinto? In altri termini, conviene riunirle in una sola e separata assemblea, formata alle stesse condizioni, dopo le stesse prove, nella stessa maniera?

Eccoci al cuore della questione.

Il principio del sistema rappresentativo, come abbiamo già detto, si è la distruzione di ogni sovranità di diritto permanente, cioè la distruzione di ogni potere assoluto sovra la terra. In ogni tempo si agitò la questione di ciò che suole oggigiorno chiamarsi *onnipotenza*. Se sotto questo vocabolo s'intende un potere definitivo in fatto secondo le leggi stabilite, questo potere esiste sempre nella società, distinto in molte forme e con molti nomi; conciossiachè ogni qualvolta si presenta un punto da decidere o da finire, vi è bisogno d'un potere che lo decida e lo finisca. Così nella famiglia si esercita dal padre il potere di statuire definitivamente sulla condotta e la sorte dei figli; così in un comune

ben regolato il consiglio municipale statuisce definitivamente sul bilancio locale; così nelle controversie civili certi tribunali decidono le cause in ultima istanza; e così nell'ordine politico l'onnipotenza elettorale appartiene agli elettori. Per tal guisa il potere definitivo è sparso nello stato sociale, e s'incontra per necessità dappertutto. Ma non per ciò si deve conchiudere che abbia in parte ad esistere un potere, il quale possieda l'onnipotenza di diritto vale a dire, che abbia diritto di far tutto: no; sarebbe questo il potere assoluto, e il disegno formale del sistema rappresentativo consiste precisamente nell'operare in modo che il potere assoluto non si trovi in alcuna parte, che ogni potere vada soggetto a certe prove, incontri ostacoli, soffra contradizione, e non giunga a dominare se non dopo avere giustificato o dato luogo a presumere la propria legittimità.

Non evvi adunque nè può esservi alcuna onnipotenza di diritto; non può esistere alcun potere a cui sia lecito il dire: — Questo è buono e giusto, perchè io ho deciso così, — e tutti gli sforzi della scienza politica, tutte le istituzioni devono tendere a che un tal potere non si formi in nessuna parte, a che l'onnipotenza di fatto, la quale esiste sotto tanti nomi nella Società, incontri dovunque una serie di ostacoli che le impediscano di convertirsi in onnipotenza di diritto.

Fino a tantochè non si giunge al vertice della società, fino a tantochè non si costituiscono che dei poteri al disopra dei quali stanno altri poteri permanenti, che hanno missione e forza per sorvegliarli, questo scopo sembra ed è facile a conseguirsi. Il potere giudiziario, il potere municipale, e tutti in genere i poteri di secondo ordine, possono essere definitivi senza pericolo, giacchè nel caso di abuso il potere legislativo o l'esecutivo son là per reprimerlo. Ma è forza pure una volta giungere al potere supremo, a quello che domina sopra tutti gli altri, e non è dominato da verun altro potere visibile e costituito. L'onnipotenza di diritto apparterrà forse a questo potere supremo? No certamente,

qualunque sieno la sua forma e la sua denominazione. Tuttavia sarà inclinato a volerla, e in grado di usurparla, mentre possiede nell'ordine politico l'onnipotenza di fatto; e non vi ha mezzo di ritirargliela, perchè negl'interessi generali come nei locali e privati l'intervento di un potere definitivo è un'inevitabile necessità. Egli è qui dove tutta la previdenza della politica debbe spiegarsi, dove ha mestieri di tutta l'arte sua per impedire che l'onnipotenza di fatto si converta in onnipotenza di diritto, il potere generale definitivo non traligni a potere assoluto.

Onde conseguire questo risultato furono messi in opera molti mezzi: 1° Si riconobbero nei cittadini dei diritti individuali, i quali hanno per effetto di sorvegliare e ristringere questo potere centrale supremo, e ricondurlo costantemente sotto la legge della ragione e della giustizia a cui dev'essere subordinato; tendono a questo fine la libertà della stampa, la pubblicità, l'istituzione del giurì. 2° Si costituirono in modo che fossero distinti e indipendenti i principali poteri di secondo ordine come il giudiziario, il municipale, sicchè mentre questi sono, occorrendo, repressi e contenuti dal potere centrale, lo reprimono e lo contengono a loro volta qualora tenti di farsi assoluto. 3° Si organizzò il potere centrale in tal maniera, che riuscisse difficilissimo usurpare l'onnipotenza di diritto; e nel suo seno stesso trovasse resistenze ed ostacoli per cui non gli fosse dato di arrivare all'onnipotenza di fatto se non sotto condizioni penose e il cui adempimento desse luogo a presumere che effettivamente agisce secondo ragione e giustizia, vale a dire che possiede la legittimità.

Quest'ultimo genere di mezzi è il solo che si riferisce alla questione di cui ci occupiamo. La divisione del potere legislativo in due camere ha precisamente questo oggetto, essa è diretta contro il facile acquisto dell'onnipotenza di fatto alla sommità dell'ordine sociale, e per conseguenza contro la trasformazione della onnipotenza di fatto in onnipotenza di diritto. Essa è dunque conforme al principio fonda-

mentale del sistema rappresentativo e necessariamente ne deriva. Perchè non si vuole che il potere legislativo ed esecutivo, cioè il potere supremo, nella sua integrità, risieda in un solo uomo o in una sola assemblea? Perchè la tirannia è nata sempre da queste due forme di governo? Perchè è nella natura delle cose che un potere che non ha eguali, si creda di diritto sovrano e divenga bentosto assoluto. Così accadde nella democrazia, nell'aristocrazia, nella monarchia: dappertutto ove il potere sovrano in fatto appartenne a un sol uomo, ovvero a un corpo solo, questo uomo o questo corpo volle essere sovrano di diritto e più o meno frequentemente, con più o meno di violenza esercitò il dispotismo. L'arte della politica, il segreto della libertà sta dunque nel dar degli eguali a qualunque potere, cui non è possibile di dare dei superiori. Tale è il principio che deve presiedere all'organizzazione del governo centrale giacchè unicamente con esso si può ovviare che il dispotismo sorga nel centro dello Stato.

Ammesso che per prevenire, od almeno per rendere difficile e rara ogni usurpazione dell'onnipotenza di diritto, diviene indispensabile la divisione del potere centrale, ne segue rigorosamente doversi questa divisione operare in guisa, che i poteri che ne risultano sieno capaci di coesistere regolarmente, cioè di limitarsi e costringersi reciprocamente a cercare in comune la ragione, la giustizia, la verità che devono regolare la loro volontà e le loro azioni. Bisogna che nessuno di questi poteri possa innalzarsi al disopra degli altri talmente da farne a meno, perocchè la bontà del sistema consiste appunto nella loro vicendevole dipendenza, e negli sforzi ch'essa loro impone per giungere all'unità. Ora non esiste dipendenza vicendevole, se non fra poteri che godono di una certa indipendenza e sono assai forti per mantenerla.

Pertanto la divisione del potere centrale, ossia sovranità di fatto, tra il potere esecutivo e due Camere, deriva imme-

diatamente dal principio fondamentale del sistema rappresentativo, o piuttosto è la sola forma costituzionale che corrisponde pienamente a questo principio e ne garantisce la conservazione, perchè è la sola che assegnando degli eguali ai poteri che non ammettono superiori, impedisce a tutti d'usurpare la sovranità di diritto cioè il potere assoluto.

LEZIONE XXVIII.

Come debba comporsi la Camera dei Senatori.

Vediamo ora come possa comporsi la seconda Camera, comunemente chiamata Camera alta, Camera dei Pari, o Senato. I diversi sistemi che a questo riguardo vennero stabiliti si riducono a tre capi, l'eredità, l'elezione per parte del potere esecutivo, l'elezione popolare.

Onde la composizione abbia luogo per via di eredità, bisogna supporre l'esistenza di una aristocrazia moralmente e materialmente forte e potente. In tal caso questo modo di comporre la Camera alta, diviene di assoluta necessità, perchè offre il solo mezzo di rendere inoffensiva la partecipazione inevitabile di quei privilegiati nel Governo del paese. Ma i privilegi ereditarii sono un elemento storico. Finchè conservano questo carattere, finchè con una catena non interrotta si collegano al complesso delle istituzioni nazionali, possono mantenersi potenti e rispettati, anche in mezzo al progresso delle idee, e malgrado le dottrine più filosofiche. Ne abbiamo una prova luminosissima nell'Inghilterra. Spogliati una volta di questo carattere, e del prestigio che li circondava, non eccitano più che antipatie e disprezzo; il loro ascendente morale è svanito, nè essi lo possono ricuperare, nè al Legislatore è dato ripristinarlo. Per altra parte la loro potenza materiale

va di giorno in giorno decrescendo, atteso lo sviluppo economico delle Nazioni, e la divisione delle proprietà favorite dalla legislazione; per le quali cose una Camera alta, come quella dei Lordi in Inghilterra, non è possibile negli altri paesi costituzionali d'Europa. E ciò ben sentiva Napoleone allorquando diceva nel 1815 a Beniamino Constant: — Prenez garde que votre pairie héréditaire est en désharmonie avec l'état présent des ésprits. Elle blessera l'orgueil de l'armée, elle trompera l'attente des partisans de l'égalité, elle soulevera contre moi mille prétentions individuelles. Où voulez-vous que je trouve les élémens d'aristocratie que la pairie exige? Les anciennes fortunes sont ennemies, plusieurs des nouvelles sont honteuses. Cinq ou six noms illustres ne suffisent pas. Sans souvenis, sanrs éclat historique, sans grandes propriétés, sur quoi ma pairie serait-elle fondée? La pairie anglaise est toute autre chose. Elle est au-dessus du peuple, mais elle n'a pas été contre lui. Ce sont les nobles anglais qui ont donné la liberté à l'Angleterre. La grande charte vient d'eux. Ils ont grandi avec la Costitution, et font un avec elle. Mais d'ici à trente, ans mes champignons de pairs ne seront que des soldats ou des chambellans. L'on ne verra qu'un camp, ou une antichambre.

Il secondo mezzo si è l'elezione per parte del potere legislativo; mezzo che vediamo adottato dal nostro Statuto. In teoria qualunque siano le precauzioni che vengono adoperate, esso è contrario evidentemente ai principii; perchè non può mai offrire una sufficiente guarentigia di capacità morale. Questa capacità non si trova che nell'assoluta indipendenza. Ora dov'è l'indipendenza, quando la scelta dei membri componenti la seconda Camera dipende dal potere esecutivo? Si è sentito questo inconveniente; e si è creduto di rimediarvi ristringendo la scelta fra certe categorie legali, e rendendo i suoi membri inamovibili. Ma con questo ripiego non si toglie il male; e l'esperienza ha provato che la seconda Camera formata in siffatto modo, è

un corpo di cui lo spirito e le tendenze, e conseguentemente l'utilità, dipendono da circostanze puramente fortuite, le quali sfuggono ad ogni previsione. Il sistema dell'elezione popolare sembra quello che meglio risponda alle esigenze della teoria. E la cosa riesce evidente per chi voglia alquanto riflettervi. Lo abbiamo detto: la seconda Camera non può ormai più rappresentare una classe, un interesse particolare; ma sibbene come la prima e in concorrenza con essa rappresenta la Nazione. Quindi nel governo generale dello Stato non ha più interessi propri da difendere ma solo comuni. La differenza unicamente consiste nella maniera di considerarli. Alla seconda Camera si chiede prudenza, circospezione, temperanza; mentre dalla prima si vuole l'energia, il progresso; ma nell'interesse della Nazione tutte queste qualità debbono applicarsi allo stesso subbietto. Egli è dall'unione delle medesime che deve nascere un risultato pel maggior vantaggio di quella. Ora, stando in questi termini le cose, se nella Nazione si riconosce il diritto di eleggere i deputati, per qual ragione non se le riconoscerà quello di eleggere i senatori, mentre gli uni e gli altri devono tendere allo stesso fine ed esercitare le stesse funzioni? Come c'entra di mezzo il potere esecutivo, il quale pel principio incavillabile della separazione dei poteri, non può avere alcuna influenza nella formazione del corpo legislativo, ma solo conservare nella creazione della legge, quella parte che è necessaria per la di lui conservazione, e il retto esercizio delle sue attribuzioni? Egli è per altro manifesto che il sistema di elezione nei membri della seconda Camera, dev'essere fondato sopra principii in parte diversi da quelli che sono seguiti per l'elezione dei deputati; e ciò dipende dalla natura del mandato che è loro conferito. Ma su questo punto null'altro di positivo può dir la teoria, tutto il resto dipendono dalle speciali circostanze in cui una Nazione può ritrovarsi.

Dietro ciò che finora siamo venuti discorrendo, non è difficile vedere quali sieno le condizioni che si richieggono,

affinchè la seconda Camera possa degnatamente compiere la missione che le è destinata.

In primo luogo ella dev'essere ad un tempo moderante,ed assorbente; vale a dire deve ritardare il movimento progressivo, ed assorbire gli uomini dalle tendenze retrograde. Perciò bisogna che sia composta in modo differente dalla prima Camera; bisogna che rappresenti gl'interessi del passato, e sia sempre aperta agli uomini di questo partito.

In secondo luogo bisogna che il di lei ufficio sia ridotto alla semplice censura degli atti che emanano dalla prima Camera. Ella non ha d'uopo d'iniziativa, perchè non deve spingere innanzi, ma trattenere. Del resto s'intende bene che questa censura non deve essere un puro *veto*, nè limitarsi alle leggi costituzionali, mentre allora la Camera non avrebbe che una parte troppo secondaria. Ella sarebbe senza potere e senza influenza nei casi in cui dovrebbe agire, dove non esercitasse questo potere e quest'influenza sovra tutti gli atti del Governo. Ella perderebbe tosto l'uno e l'altra, se per esercitarli fosse obbligata di respingere tutto l'insieme di una legge, della quale non approvasse qualche disposizione, e non avesse il diritto di emendamento; ma quando emenda le proposizioni che le sono presentate, conviene che tali emendamenti sieno in seguito dall'altra Camera adottati.

In terzo luogo, bisogna che la seconda Camera sia affatto indipendente dal potere esecutivo; altrimenti il medesimo acquisterebbe un ascendente eccessivo sull'intiera legislatura, e le istituzioni del paese potrebbero essere facilmente alterate.

In quarto luogo, è necessario che la prima Camera contenga gli elementi i più progressivi dell'opinione; imperocchè questo corpo costituisce la forza motrice; e dal momento che esiste un regolatore, si può a questa forza motrice lasciare senza pericolo tutta l'energia di cui è capace.

Finalmente, la seconda Camera non dev'essere inacces-

sibile agl' interessi dell'avvenire, cioè del progresso; e conviene che possa accogliere nel suo seno gli uomini di questo partito, allorquando trovasi in grande maggioranza nella Nazione; od almeno ne risenta l'influenza, ed obbedisca alle replicate manifestazioni della opinione generale. Un corpo che fosse invariabilmente animato dallo spirito di resistenza, che si opponesse ad ogni progresso ulteriore, darebbe presto o tardi luogo a pericolosi conflitti, in cui o il partito più numeroso trionferebbe, abusando della sua forza materiale, o la Costituzione sarebbe cambiata, e rotto l'equilibrio in un senso o nell'altro. Se il pendolo è immobile, o di un peso troppo considerabile, la macchina non può andare regolarmente ma si arresta; ed allora, o la forza motrice si distruggerà perdendosi in vani sforzi, o vincerà la resistenza che incontra rompendo la macchina istessa.

Queste condizioni si trovavano riunite nel Senato Romano, il quale era una aristocrazia elettiva, raccolta ogni anno fra i principali magistrati della Repubblica; e Roma dovette al Senato la sua grandezza.

LEZIONE XXIX.

Camera dei Deputati.
Competenza del diritto di elezione. — Sistema elettorale.

Vi ho dimostrata non solo la convenienza, ma ben anche la necessità nel sistema rappresentivo che il Corpo Legislativo sia diviso in due Camere.

Abbiamo già parlato della composizione della Camera dei Senatori; dobbiamo ora vedere in qual modo debba essere composta quella dei Deputati. Dobbiamo occuparci delle basi di un sistema elettorale.

Prima però di discendere ad esaminare le grandi quistioni che sogliono a questo proposito agitarsi, e ad esporre le leggi positive; le quali su questa materia sono in vigore tra noi, egli è d'uopo stabilire alcuni principii fondamentali circa la competenza del diritto d'elezione, e il modo di esercitarlo.

Quanto alla competenza del diritto, il vero, il solo principio generale, da cui dev'essere regolata la materia si è, che il diritto di elezione nasce dalla capacità, e non può esserne separato. Il limite del diritto esiste dove cessa la capacità; entro questo limite il diritto è uguale.

Non riesce difficile dimostrare che tale è l'unico principio su cui possa fondarsi un sistema elettorale ragionato

e sincero. Infatti, qual'è il motivo che in tutti i tempi e in tutti i luoghi indusse a determinare una certa età, giunto alla quale l'uomo è dichiarato maggiore, cioè libero di amministrare a suo senno i propri affari? Questa fissazione altro non è, se non la dichiarazione di un fatto generale, cioè che dopo un certo numero di anni l'uomo diventa capace di agire liberamente e ragionevolmente nella sfera dei suoi interessi individuali. Questa dichiarazione è ella forse arbitraria? No: perchè se l'epoca della maggiorità civile si fosse fissata a dieci anni, ovvero a quaranta, la legge sarebbe evidentemente assurda, mentre supporrebbe la capacità dove non è, ovvero non la riconoscerebbe dov'è; in altri termini, accorderebbe o negherebbe un diritto a capriccio e senza ragione.

Il diritto è dunque conferito alla capacità; e la capacità è un fatto indipendente dalla legge, che la legge non può creare o distruggere a suo piacimento, ma che deve studiarsi di conoscere con esattezza, per conoscere ad un tempo il diritto che ne deriva. E perchè la capacità conferisce essa il diritto? Perchè il diritto è inerente alla ragione, e la capacità altro non è in sostanza che la facoltà di agire secondo ragione.

Ciò che è vero dell'individuo, considerato nei suoi rapporti coi suoi interessi individuali, è vero eziandio del cittadino considerato nei suoi rapporti coll'interesse sociale.

Qui pure la capacità sola conferisce il diritto. Qui pure il diritto non può, senza ingiustizia, rifiutarsi alla capacità. Qui pure infine la capacità è un fatto, che la legge, se è giusta, deve affrettarsi a conoscere e constatare per unirvi il diritto. Tale è il solo principio, in virtù del quale il limite dei diritti elettorali può essere ragionevolmente stabilito. Questo principio condanna e rispinge egualmente: 1° Che si chiamino gli incapaci, il che porterebbe la dominazione del numero ossia della forza materiale; 2° L'esclusione di una porzione qualunque dei cittadini capaci, il che sarebbe un'iniquità; 3° L'ineguaglianza fra le capacità, di cui la

minore sia dichiarata sufficiente; il che condurrebbe all'istituzione di un privilegio.

Posto una volta questo principio, bisogna metterlo in pratica, vale a dire bisogna cercare e riconoscere nella società le capacità che conferiscono i diritti. Ora da quai segni esterni suscettivi di essere determinati dalla legge, siffatta capacità può venir dimostrata? Eccovi la seconda questione che si presenta, quando trattasi di fissare un limite al diritto elettorale. Evidentemente in questo caso non si può procedere se non dietro a prevenzioni e presunzioni generali. La capacità di agire liberamente e ragionevolmente nell'interesse sociale, non si manifesta con segni più certi di quelli con cui manifestisi qualunque altra interna disposizione dell'uomo. D'altronde la legge essendo costretta ad operare sovra le masse, le sue determinazioni riusciranno necessariamente inesatte, avvegnachè convenga che sieno rigorose. Nella loro applicazione agli individui, supporranno assai spesso la capacità dove realmente non trovasi, nè sempre ove essa è la riconosceranno. Ma questo dipende dalla imperfezione della scienza umana, e lo sforzo della saggezza consiste nel restringere entro i più angusti confini che sia possibile le conseguenze di tale imperfezione.

Quindi si vede che se il principio, il quale in materia d'elezione annette il diritto alla capacità, è di sua natura universale e deve ricevere costantemente applicazione, le condizioni di questa capacità e i segni esterni a cui la medesima si fa conoscere, sono essenzialmente variabili, nè potrebbero racchiudersi per sempre nei termini di una legge senzachè il principio rimanesse esposto a perire. Questa verità vien confermata dalla storia d'Inghilterra e dalle vicissitudini che presso questa Nazione incontrarono i diritti elettorali anche nei primi tempi che cominciò ad esistervi il Parlamento. A principio i diritti politici appartenevano unicamente ai proprietari liberi, francs-tenanciers. Allora non sarebbe stato possibile cercar elettori e deputati nei borghi, abitati soltanto da poche povere famiglie, senza coltura e

senza educazione, a cui sovente mancavano i mezzi di sussistenza. Ma coll'andare del tempo i borghi si cambiarono in città; si ripopolarono; il commercio vi recò la ricchezza, e colla ricchezza vennero l'importanza sociale e lo sviluppo degli intelletti. In tal modo sorsero e si manifestarono nuove capacità. Dall'altra parte molti fra gli antichi proprietari liberi caddero in una condizione inferiore a quella che prima avevano, nè più conservarono l'antica indipendenza. Così stando le cose, si mantenne forse in vigore il vecchio sistema elettorale? No, la savia Inghilterra non adoprava così. La sola qualità di proprietario libero, cessò di essere il regno veridico della capacità elettorale. Se ne cercò un'altra e si sostituì la condizione di 40 scellini di rendita. Così, per l'autorità stessa del principio, le condizioni e i segni della capacità elettorale variano secondo lo stato della società. Sarebbe pertanto vana e pericolosa impresa pretendere di regolare preventivamente e a perpetuità questa parte del sistema elettorale di un popolo libero. La determinazione delle condizioni di capacità e quella dei caratteri esterni che la rivelano, per la forza medesima delle cose nulla hanno di universale e di permanente. E non solo bisogna astenersi dal tentar di fissarle, bisogna ancora che le leggi si oppongano alla loro fissazione immutabile.

Più i caratteri legali della capacità elettorale saranno numerosi e pieghevoli, minori saranno i pericoli che si dovranno temere.

In conclusione: 1° La capacità di ben eleggere dev'essere la misura del diritto di elezione; 2° Le condizioni della capacità elettorale devono variare secondo i luoghi, i tempi e lo stato interno della società; 3° I caratteri esterni assegnati dalle leggi come esprimenti il concorso delle condizioni richieste per la capacità elettorale non devono essere inflessibili, nè desunti tutti da fatti puramente materiali.

Vengo ora alla seconda parte della mia lezione, a trattare cioè dell'esercizio del diritto di elezione. Questa ispe-

zione contiene due punti; il primo relativo al modo di riunir gli elettori, l'altro relativo alle operazioni degli elettori riuniti.

Scopo dell'elezione è, senza dubbio, quello di avere per rappresentanti gli uomini i più capaci e i più accreditati del paese. È questa una maniera di scoprire e di mettere in luce la vera, la legittima aristocrazia, quella che viene accettata liberamente dalle masse su cui deve esercitare il suo potere. Onde raggiungere questo scopo, non basta mettere in presenza gli elettori, e dir loro: — Scegliete chi meglio vi aggrada; — bisogna che questi elettori abbiano la possibilità di saper bene ciò che fanno, e di concertarsi per farlo. Se non si conoscono gli uni cogli altri, se non conoscono gli uomini che richiedono i loro suffragi, evidentemente lo scopo è fallito. Avrete elezioni che non saranno vere scelte, e non esprimeranno il vero voto degli elettori.

L'elezione è di sua natura un atto alquanto brusco, e poco suscettivo di deliberazione. Se quest'atto non si collega a tutte le abitudini, a tutti i procedimenti degli elettori, se non è in qualche guisa il risultato d'una lunga deliberazione e l'espressione della loro opinione abituale, sarà troppo facile sorprendere la volontà reale degli elettori, ovvero spingerli a non ascoltare che la passione del momento; allora l'elezione mancherà o di sincerità, o di ragione. Ma se per lo contrario gli uomini riuniti affin di eleggere un deputato, sono da lungo tempo congiunti coi vincoli d'interessi comuni; se sono avvezzi a trattare insieme dei loro affari; se l'elezione invece di farli uscire dalla sfera abituale in cui si passa la loro vita, e si spiega la loro attività, non fa che riunirli al centro di questa sfera per domandare ad essi la manifestazione, il riassunto delle loro opinioni, dei loro voti e delle influenze naturali che esercitano gli uni sugli altri, allora la elezione potrà essere, anzi sarà, generalmente ragionata e sincera. Tutta questa parte del sistema elettorale che si riferisce al modo di riunir gli elet-

tori, deve adunque fondarsi sul rispetto delle relazioni, e delle influenze naturali. L'elezione deve riunir gli elettori nel centro verso cui gravitano abitualmente per gli altri loro interessi. Le influenze provate ed accettate liberamente, costituiscono fra gli uomini la vera e legittima società. Lungi dal temerle si è ad esse soltanto che convien richiedere il vero voto della società. Ogni maniera di riunione degli elettori che annulla o distrugge siffatte influenze falsa le elezioni, e le spinge in un senso contrario al loro scopo. Meno sarà straordinaria l'assemblea elettorale, più essa si adatterà all'esistenza regolare e costante di quelli che la compongono, più conseguirà il suo legittimo oggetto. A questo patto unicamente si hanno dei collegi elettorali, i quali fanno ciò che vogliono e conoscono ciò che fanno. A questo patto unicamente si hanno dei deputati che esercitano sovra gli elettori una solida e salutare influenza.

La stretta unione del sistema elettorale coll'esercizio d'altri diritti e di altri poteri politici, ebbe sotto questo rapporto in Inghilterra felicissimi risultati. In origine l'elezione dei deputati di Contea non era per gli elettori l'oggetto di un'adunanza speciale e straordinaria. A certe determinate epoche si recavano alla corte di Contea, per adempiervi le funzioni a cui erano tenuti; e in quest'occasione eleggevano i loro deputati. Quando l'importanza della Camera dei Comuni diede all'elezione dei deputati un'importanza corrispondente; quando si fece sentire la necessità di prevenire gli abusi d'elezioni fatte, a così dire, per caso e senza che alcuno ne fosse specialmente avvertito, l'elezione venne annunziata in tutta la contea da un apposito proclama, con ordine a tutti gli elettori d'intervenirvi, e coll'indicazione del giorno e del luogo in cui l'adunanza si sarebbe tenuta. L'elezione divenne così un atto speciale e solenne, ma che si compieva sempre nella corte di Contea e in una delle sue riunioni periodiche. Finalmente col lasso del tempo, attesi i cangiamenti del sistema giudiziario, e lo sviluppo di tutte le istituzioni, le corti di Contea cessarono di occupare in

Inghilterra il posto che occupavano un tempo. La loro giurisdizione adesso è rara ed assai limitata; la maggior parte dei liberi proprietari più non vi si recano, ed esse non hanno più alcuna importanza politica considerevole. L'elezione al giorno d'oggi è il solo oggetto rilevante della riunione dei liberi proprietari in queste corti. Ma le circoscrizioni territoriali son rimaste le stesse; frequenti relazioni sussistono sempre fra i liberi proprietari della Contea, e la corte di Contea ne è sempre il centro. Essa al giorno d'oggi è il collegio elettorale, ma il collegio elettorale è sempre l'antica corte di Contea. Il gran risultato politico di tutto questo è che l'elezione dei deputati fu sempre, ed è ancora, non l'opera di una riunione di uomini straordinariamente ed arbitrariamente a questo effetto convocati, d'altronde senza relazioni fra loro, e senza interessi comuni ed abituali, ma sibbene il frutto di antiche relazioni, di influenze costanti e provate fra uomini congiunti d'altronde da affari, da funzioni, da diritti, e da interessi comuni.

In secondo luogo è necessario che i collegi elettorali non abbraccino un territorio troppo esteso. Le relazioni e le idee della maggior parte dei cittadini non si estendono al di là di una certa sfera materiale, ed è solamente entro i limiti della medesima che essi conoscono effettivamente, ed agiscono con cognizione di causa. Se l'elezione ne gli allontana di troppo, cessano di essere agenti illuminati e liberi per divenire semplici instrumenti. Ora, poichè si è alla ragione e alla volontà dei cittadini che vien domandata la scelta, sarebbe assurdo toglier loro nello stesso tempo le condizioni della ragione e della libertà. Pertanto vi è sempre un limite, oltre il quale non deve spingersi la portata di una convocazione elettorale; e questo limite è un fatto che risulta dal modo con cui si consociano gli uomini e si raggruppano gl'interessi nelle divisioni e suddivisioni del territorio. Siffatto limite dev'essere abbastanza largo, perchè l'elezione produca deputati capaci a compiere la loro missione pubblica, ed abbastanza ristretta, perchè il maggior

numero di cittadini concorrenti all'elezione agiscano con discernimento e con libertà. Vi è di più, qui non è tanto da considerarsi l'estensione dei diritti politici, quanto la bontà nei risultati dell'elezione. La sfera di questi diritti deve ampliarsi quanto è permesso dall'imperiosa condizione della capacità. Certi uomini, che son capaci di sceglier bene in un raggio di cinque leghe dalla propria dimora, divengono assolutamente incapaci se il raggio si estenda a venti leghe; nel primo caso avevano il pieno uso della loro ragione, nel secondo lo perdono. Volete voi moltiplicare saviamente il numero degli elettori? Non allontanate di troppo il centro elettorale dai punti della circonferenza, d'onde è d'uopo partir per recarvisi. In tutto questo non si procede che per via di presunzioni, e non si cercano che risultati generali, ma il priucipio è sempre lo stesso. Bisogna che l'elezione sia fatta da elettori capaci di ben eleggere, e dia degli eletti capaci di ben comprendere gl'interessi che avranno a trattare. Tali sono le due necessità, fra le quali dee rintracciarsi il limite delle circoscrizioni elettorali, sempre però coll'avvertenza di non determinarle in modo arbitrario, e che rompa le abitudini ed alteri lo stato naturale e permanente della società. La circoscrizione delle contee fece nell'Inghilterra, almeno in generale, conseguire questo duplice fine.

Finalmente, il buon senso c'insegna, che l'elezione non è sincera e buona se non in quanto abbia a somministrare un piccolo numero di eletti. La legge fondamentale di ogni elezione consiste in ciò, che gli elettori facciano ciò che vogliono, e sappiano ciò che fanno. In pratica questa legge fu sovente dimenticata; e si dimentica ogniqualvolta si domanda, ad elettori riuniti per poco tempo, più di una o di due scelte. Il merito dell'elezione consiste in ciò, che deve procedere dall'elettore, essere da parte sua una scelta veritiera, cioè un atto di discernimento e di volontà. Senza dubbio, nessun discernimento straniero, nessuna volontà straniera può essersi imposta; egli può sempre accettare o

rifiutare il partito che gli viene proposto; ma non basta; bisogna ancora collocar l'elettore in posizione tale, che il suo discernimento personale, la propria sua volontà sieno non solo liberi, ma eccitati a manifestarsi quali sono realmente. Bisogna che l'esercizio del diritto non gli riesca troppo difficile. E ciò appunto avviene, quando invece d'uno o due nomi, gli si domanda una lista di nomi.

L'elettore non si trova quasi mai in grado di riempiere questa lista da sè e dietro il proprio giudizio; cosicchè cade allora sotto l'impero di combinazioni che subisce anzichè accettare; perchè manca delle cognizioni necessarie onde apprezzarne l'intenzione e l'effetto. Chi non sa che quasi tutti gli elettori, in simili circostanze, non hanno se non uno o due nomi che gli sian veramente noti, ed abbiano la loro intiera approvazione: è forza dunque che le altre scelte sieno fatte per lui, il quale le scrive fidandosi o compiacendo. E chi le fa? Il partito a cui l'elettore appartiene. Ora le influenze di partito, come tutte le altre influenze, non sono buone se non quando colui, sul quale si esercitano si trova in caso di giudicarle. Il dispotismo dello spirito di partito è dannoso al pari d'ogni altro; ed ogni savia legislazione deve tendere a preservarne i cittadini. Nell'elezione come in qualunque altro atto può aver luogo la leggerezza, l'irriflessione e la passione; ma le leggi non devono facilitar l'abito a cosiffatte disposizioni. Bisogna al contrario che si affrettino a prevenirne gli effetti, e che il procedimento medesimo dell'elezione restituisca per quanto si può il cittadino all'esercizio del suo discernimento e all'indipendenza della sua volontà. Qui non si tratta di rispingere le influenze, nè di condannarle in principio siccome illegittime. Qualunque elezione è il risultato di influenze, e sarebbe follìa pretendere di isolar l'elettore sotto il pretesto di ottenere nella loro purezza la sua opinione e il suo voto. Scorderemmo allora che l'uomo è un ente ragionevole e libero, e che la ragione è chiamata a discutere, la libertà ad eleggere. La verità dell'elezione nasce precisamente dal

contrasto delle influenze. Conviene che la legge le lasci giungere all'elettore, sicchè possano con tutti i mezzi naturali agire sovra il suo intelletto; ma non deve abbandonarlo senza difesa; deve prendere le opportune precauzioni contro la debolezza umana, e la più efficace di queste si è di non domandare all'elettore se non quello, ch'ei può fare con una vera spontaneità. Può accadere che tali influenze gli facciano porre in disparte il nome che amava, per favorirne uno che non conosce; ma almeno avranno avuto da durare maggiori sforzi per vincere la sua ragione, o impadronirsi della sua volontà. Ora egli è bene che esse sieno condannate a tali sforzi, e che non possano ottenere dalla leggerezza e dalla precipitanza soltanto un consenso, il cui effetto si è di dare a tutto il paese un rappresentante, un interprete che l'elettore medesimo non avrebbe voluto, se fosse stato, nominandolo, nel pieno uso della sua ragione.

Quando si cerca quali cause abbiano potuto introdurre presso certe Nazioni in materia d'elezioni un uso così contrario ai veri interessi della libertà, e che non s'incontra dove la libertà passò realmente nella pratica della vita politica, non è difficile avvedersi che il male deriva in parte almeno del cattivo principio su cui si è basato tutto il sistema elettorale. I diritti elettorali furono isolati da tutti gli altri diritti, e costituiti a parte. Le riunioni elettorali non si sono attaccate ad altri pubblici affari, all'amministrazione locale, ad interessi comuni e permanenti. Si sono ridotte ad assemblee straordinarie, solenni, e di assai breve durata. Le circoscrizioni elettorali furono in generale troppo estese; dal che nasce la necessità di riunire ad un tratto tutti gli elettori, di congedarli assai presto, e di chieder loro un numero troppo grande di scelte. L'urna rimane aperta almeno quindici giorni in Inghilterra per l'elezione di uno o due deputati. Ognuno viene quando gli piace a recare il suo voto. In America le altre forme sono ancora più libere, e più lente. Invece nel sistema che prevalse tra noi tutto è brusco, precipitoso, immediato; tutto si fa

in massa, e da masse cui l'estensione e la fretta dell'opera tolgono necessariamente una buona parte della loro ragione e della loro libertà. Quindi ancora il trovato della maggiorità assoluta e del ballottaggio, conseguenze inevitabili di una elezione rapida e moltiplicata, mentre il sistema della pluralità relativa lungamente dibattuta, lascia all'opinione pubblica tutto l'agio di riconoscersi e tutta la libertà di manifestarsi. Quindi infine la necessità d'un ufficio elettivo, che abbandona alla maggiorità la sorveglianza di tutte le operazioni elettorali, e rende così sospetta l'autenticità dei risultati. Quando la libertà è dappertutto, quando tutti i diritti si collegano, e si sostengono a vicenda, quando la pubblicità è reale ed ovunque presente, si hanno dappertutto magistrati indipendenti, a cui può confidarsi la condotta e la sorveglianza delle elezioni, e non si è obbligati di metterle in mano allo spirito di partito, per sottrarle all'influenza dell'autorità superiore. Questi particolari riguardano le forme delle operazioni elettorali, ma siccome i loro vizi provengono dai principii generali che vi si applicano, così era indispensabile mostrare questa connessità.

Relativamente al secondo punto che concerne il fatto stesso della elezione, vuol ritenersi che l'elezione è diretta o indiretta. Dicesi diretta, quando la nomina del deputato parte immediatamente e direttamente dall'elettore; indiretta, quando i cittadini sono chiamati a nominare degli elettori, i quali poi a loro volta eleggono i deputati.

L'elezione diretta fu la pratica costante dell'Inghilterra, e venne pure adottata in America; ma accadde altrimenti nella maggior parte degli Stati Europei, dove ai nostri giorni s'introdusse il Governo rappresentativo. L'elezione diretta è l'idea semplice, quella che si offre per la prima alla mente; mentre ogni elezione indiretta, ogni intermediario posto tra il Parlamento e l'elettore, dovea sembrare, quale era in fatto, una diminuzione del diritto. Oltre ciò, considerando l'elezione diretta sotto un punto di vista

puramente filosofico e nei suoi rapporti, non solo cogli elettori ma colla società in generale, si trova preferibile a qualunque altra combinazione più artificiale, sia perchè meglio si conforma al principio razionale del Governo rappresentativo, sia perchè produce i migliori risultati.

Abbiamo altra volta stabilito il principio razionale del Governo rappresentativo in diritto; questo principio dichiara, che la vera sovranità è quella della giustizia, e che nessuna legge è legittima se non è conforme alla ragione e alla verità, vale a dire alla legge divina. In fatto questo principio riconosce che nessun uomo, e nessuna riunione di uomini sa pienamente e vuole costantemente ciò che è suggerito dalla ragione, dalla verità e dalla giustizia. Ravvicinando poi questo diritto e questo fatto ne conchiude, che i pubblici poteri da cui viene esercitata la sovranità di fatto devono sempre essere costretti a cercare in ogni occasione la vera legge, sorgente unica della legittima autorità.

Scopo del sistema rappresentativo nei suoi elementi generali, come in tutti i particolari della sua organizzazione, è dunque di raccogliere, di concentrare tutta quanta la ragione che esiste sparsa nella società, e di applicarla al suo governo. Da ciò segue necessariamente che i deputati devono essere gli uomini i meglio capaci; 1° A scoprire, in seguito della loro liberazione comune, la legge di ragione, la verità che in ogni affare, nei minimi come nei più grandi, esiste e deve decidere; 2° Di far riconoscere ed eseguire dalla generalità dei cittadini questa legge una volta scoperta e promulgata. Onde trovare ed avere questi uomini, cioè buoni deputati, bisogna obbligar coloro che credono o pretendono di esserlo, a provare la loro capacità, a farla riconoscere e proclamare da uomini che siano capaci di fare un retto giudizio su questo fatto, cioè sulla capacità individuale di chiunque aspira a divenir deputato. In questo modo si accerta il potere legittimo; ed è in questo modo che nel fatto dell' elezione, filosoficamente considerata, que-

sto potere è preso da coloro che lo possedono ed accettato da coloro che lo riconoscono.

Ora evvi un certo rapporto, un certo vincolo tra la capacità di essere un buon deputato come qualunque altra cosa, e la capacità di conoscere colui che possiede quella prima capacità. È questo un fatto attestato ad ogni momento dallo spettacolo del mondo. Il valoroso si trae dietro coloro che sono capaci d'associarsi al suo valore. Il dotto si fa credere da coloro che sono capaci di apprezzare la sua scienza. Ogni superiorità ha una certa sfera d'attrazione nella quale agisce, e raduna intorno a sè delle inferiorità reali, ma in grado di sentire e di accettare la sua azione. Questa sfera non è illimitata, ed è questo ancora un fatto semplice e per sè medesimo evidente. Il rapporto che unisce una superiorità alle inferiorità dalle quali è riconosciuta, essendo un rapporto puramente intellettuale, non può esistere dove non esiste il grado d'intelligenza necessario a formarlo. Un uomo, a cagion d'esempio, atto a riconoscere la superiorità capace a deliberare sugli affari del suo comune, non è atto a constatare quella che sarà capace di deliberare sugli affari dello Stato. Il limite ove cessa la facoltà di riconoscere e di accettare la superiorità che costituisce la capacità di essere un buon deputato, è quello ove dee cessare il diritto di eleggere, perchè è quello dove cessa la capacità di essere un buon elettore. Al di sopra di questo limite, il diritto di eleggere esiste per ciò solo che esiste in fatto la capacità di conoscere quella capacità superiore, di cui si va in cerca. Al di sotto il diritto non esiste. Quindi filosoficamente discende la necessità dell'elezione diretta. Certamente si vuole ottenere quel che si cerca. Ora quel che si cerca è il buon deputato. La capacità superiore, quella del deputato, è necessariamente la condizione dominante, il punto di partenza per tutta l'operazione. Voi otterrete questa capacità superiore chiamando a riconoscerla tutte le capacità che, sebbene inferiori, si trovano naturalmente in relazione con essa. Se al contrario voi cominciate

col far eleggere gli elettori che ne seguirà? Voi avrete a compiere un'operazione analoga alla precedente, ma il punto di partenza sarà cambiato, e la condizione generale ribassata. Voi prenderete per base la capacità dell'elettore, vale a dire una capacità inferiore a quella che in definitiva volete ottenere, e vi rivolgerete forzatamente a capacità ancora inferiori, che non possono condurvi al risultato più elevato cui aspirate; imperocchè la capacità dell'elettore, essendo quella di riconoscere il buon deputato, bisognerebbe essere al caso di comprender questa, per comprender la prima; lochè è del sicuro impossibile. L'elezione, indiretta, considerata in sè stessa, deroga dunque al principio primitivo, non meno che allo scopo finale del Governo rappresentativo.

Con l'elezione diretta, e supponendo che il limite della capacità elettorale sia stato ragionevolmente fissato dalla legge, tutti i cittadini che la loro posizione sociale, la loro fortuna o le loro cognizioni collocano al di sopra di questo limite, sono egualmente chiamati per concorrere alla scelta dei deputati. Non si domanda ad essi a quali interessi o a quali opinioni appartengano. I risultati dell'elezione faranno conoscere la vera maggiorità; ma checchessia non potranno lagnarsi perchè la prova sarà stata completa, e vi avranno partecipato. Per l'opposto, l'elezione indiretta opera preventivamente un'epurazione sulle capacità elettorali; essa ne elimina un certo numero ed unicamente in vista degli interessi o dell'opinione a cui appartengono: essa interviene nella sfera di queste capacità per iscacciare una parte della minoranza, e dare alla maggioranza una forza fittizia ed oscurare così la verità delle cose. Si griderebbe ingiusta una legge la quale dicesse *a priori:* — Tutti gli uomini od almeno il terzo, il quarto degli uomini ligi a questo o a quell'interesse, a quella o a questa opinione saranno esclusi dal partecipare all'elezione dei deputati, qualunque sieno d'altronde la loro posizione sociale, la loro fortuna e le loro cognizioni. — Or ecco ciò che fa precisamente *a poste-*

riori l'elezione indiretta, introducendo nel Governo rappresentativo un vero disordine, conciossiachè crea a vantaggio della maggioranza un mezzo di tirannia.

Senonchè l'elezione indiretta altro non è che una meschina transazione; essa deriva dalla sovranità del numero e dal suffragio universale. Nell'impossibilità di attuare questi due principii si tentò di conservarne una qualche sembianza. Si violò il principio del Governo rappresentativo, si snervò il diritto di elezione, per rimanere in apparenza conseguenti ad un errore.

Qual'è l'effetto dei due gradi di elezione? Si avranno più suffragi per creare gli elettori, meno per creare i deputati. Creare degli elettori è forse partecipare ai vantaggi del Governo rappresentativo, è forse esercitare i diritti che questa forma di governo assicura ai cittadini? Non mai; egli è conferire ad altri il diritto di esercitarli. Secondo l'osservazione di Bentham, quando l'elezione passa per diversi gradi, il popolo che sceglie soltanto gli elettori, non può riguardare i deputati come opera sua. Quindi non è loro attaccato, nè per l'affezione della scelta, nè per sentimento del potere. I deputati dall'altra parte non sono attaccati al popolo, nè per gratitudine, nè per responsabilità. Non vi sono punti di contatto fra le classi superiori, e le inferiori; quindi il legame politico rimane imperfetto.

La storia c'insegna che quando l'elezione indiretta fu adoperata per la nomina dei funzionari legislativi, nol fu che per conciliare bene o male la possibilità di una garanzia elettorale colle conseguenze necessarie di un principio imprudentemente proclamato nella Costituzione, ovvero imposto dalla pubblica opinione. Basti citare ciò che avvenne all'epoca in cui l'Assemblea francese decretò la Costituzione del 1791. La Francia contava allora 26 milioni di abitanti. Il Corpo Legislativo doveva comporsi di 750 membri. Il suffragio universale avrebbe dati da circa 8000 elettori per ogni deputato. E quali elettori! La Nazione si era da poco tempo sottratta ad una schiavitù che aveva durato per se-

coli. Era chiamata ad occuparsi de' suoi interessi e de' suoi diritti, ma conosceva assai poco e gli uni e gli altri: cosicchè appena appena una centesima parte dei cittadini avrebbe potuto realmente esercitare le funzioni elettorali. Ma l'Assemblea Costituente potea forse pensare ad escludere dall' esercizio di queste funzioni gli altri 99 centesimi, e lo potea quando aveva proclamato il dogma della sovranità popolare, contro alla pubblica opinione, della quale avea tanto bisogno? D' altra parte era bene evidente che nulla si sarebbe potuto fare di buono se tutti i francesi indistintamente e senza eccezione fossero concorsi alla nomina dei deputati. Per uscire da questo imbarazzo si ebbe ricorso all' elezione indiretta cioè a due gradi; essa fu il *Deus ex machina*, l' unica strada che con qualche apparenza di ragionevolezza si potesse seguire.

LEZIONE XXX.

Capacità per esercitare il diritto d'elezione. Suffragio universale.

I.

Una buona scelta per parte degli elettori richiede, come abbiam detto, due distinte condizioni, discernimento sulla capacità, e volontà di scegliere coloro che la posseggono nel massimo grado; accade dell'elezione, ciò che vediamo accadere in ogni altra funzione governativa che cioè si componga di due essenziali elementi, l'intelligenza e la volontà. Si deve quindi esaminare la seguente questione: In quai membri della Società si troveranno la volontà e l'intelligenza necessarie per eleggere i deputati più capaci?

Siffatta questione ne presuppone un'altra, ed è: quali sono gli elettori interessati a che si facciano le migliori elezioni?

Noi rispondiamo senza esitare che sono tutti i membri della Società presi collettivamente, conciossiachè si è nell'interesse di tutti che le funzioni legislative debbono essere esercitate. L'elezione regolata da tutte queste volontà individuali, non può in definitiva cadere se non sovra candidati

disposti ad agire secondo l'interesse di tutti, od almeno del maggior numero. E qui vogliamo rilevare un errore gravissimo insegnato prima da Beniamino Constant, e ripetuto oggidì dal Rosmini, i quali sostengono essere i soli proprietari quelli che abbiano interesse alla formazione della legge, e debbono perciò godere soli del diritto di essere elettori. Ed invece, per non parlare che delle cose più volgari, la legge sulle imposte e sulla leva non sono forse votate per tutti? Contribuzioni di uomini, contribuzioni di danaro, dirette, o indirette, esterne od interne, si distingue forse per applicarle se trattasi di un proprietario o no? E le diminuzioni di esse non debbono a ciascun singolo indistintamente giovare? Tutti non sono forse interessati p. e. a che il deputato concorra in modo attivo ed energico alla repressione dei balzelli sul sale, sulla tassa postale, sulle tariffe doganali, e sui carichi onde sono gravate le sostanze alimentari di prima necessità? Non è da dirsi forse lo stesso per le leggi civili, per quelle d'amministrazione, e dei lavori pubblici? Non possiamo tutti, proprietari o no, passare per le grandi strade, discendere sulla barca che traversa il canale od essere trasportati nelle strade ferrate? E quando si tratta della forza e della grandezza dello Stato al di fuori, dei suoi trattati, o delle sue alleanze, dell'onore e della indipendenza del vessillo nazionale, per vedere se un piemontese od un ligure vi sia interessato si distinguerà forse tra proprietari e non proprietari?

II.

Ogni membro della società, considerato isolatamente è interessato ad eleggere i candidati che agirebbero secondo il suo interesse individuale, o secondo quello della categoria sociale a cui appartiene. L'elezione confidata ad un solo individuo (ipotesi da cui non rifugge il Rosmini,) non sarebbe dunque e non potrebbe essere una guarentigia per gl'interessi generali della Società. Ad un solo individuo

sostituite una categoria od una frazione qualunque della Società, sussisterà sempre il pericolo benchè minore. Fino a tanto che una parte qualunque della Società viene esclusa dal diritto elettorale, non è possibile affermare che l'elezione avrà luogo nel senso degl'interessi generali. Ma riunite invece i suffragi di tutti senza eccezione; ed allora coloro i quali in definitiva riporteranno il maggior numero di questi suffragi saranno, almeno per quanto è possibile, gli eletti da tutti; la scelta di tali candidati esprimerà la volontà del maggior numero, vale a dire esprimerà ciò che vi fu di comune nelle diverse volontà individuali di questo maggior numero; in altri termini, esprimerà l'interesse generale.

Che conchiuder da ciò? Non paventiamo di dirlo: che in teoria il suffragio universale sarebbe il *maximum*, l'ideale della garanzia che deve cercarsi dal Legislatore Costituzionale. Il suffragio universale è il principio da cui deve partire, è il punto di perfezione verso cui deve tendere incessantemente. L'elezione è senza dubbio una grande garanzia molto tempo prima che sia giunta a questo *maximum*, ma diviene completo solo allorquando vi giunse. Più ella si avvicina al suffragio universale, più divengono generali gl'interessi per cui viene operata. Ma tutte queste cose non sono vere se non supponendo una volontà intelligente e libera negli elettori. Ora questa volontà sarà sempre e dovunque intelligente e libera? Lo è oggigiorno? Esaminiamo.

III.

Macchiavelli e Montesquieu hanno detto che il popolo era nelle sue elezioni ammirabile. Alcuni pubblicisti s'impadronirono di quest'asserzione, e ne fecero una massima generale applicabile ad ogni caso. Ma di qual popolo parlarono Montesquieu e Macchiavelli? Del popolo di Atene, di Sparta, e di Roma; di quei cittadini agiati che passavano la maggior parte della loro vita sulla pubblica piazza, nel Fôro, mentre gli schiavi e le donne lavoravano in casa.

Certamente, parlando in genere, siffatto popolo era idoneo a fare buone elezioni, lochè per altro non impedì che molte fiate ne facesse delle cattive. Ma noi viviamo in uno stato sociale totalmente diverso. La libertà civile è data a ciascheduno. Tutti i membri della Società politica sono persone nel senso legale; nessun di essi può essere considerato siccome cosa ad altri appartenente. Da ciò risulta che nelle nostre moderne società il popolo è composto d'individui costituiti in tutti i gradi possibili di sviluppo intellettuale, a cominciar dal facchino cui non crebbero, e non si perfezionarono che le forze muscolari, sino al filosofo dal corpo affralito ma dalla mente svegliatissima ed acutissima. Allorquando parliamo del suffragio universale noi intendiamo significare la facoltà di eleggere accordata a tutti senza limitazione veruna; perocchè tutti sono membri liberi della Società, aventi le loro tendenze individuali da soddisfare, e formanti altrettante unità del gran tutto sociale.

La questione che ci occupa è dunque in gran parte una questione di fatto, dominata dalle circostanze speciali, proprie di ogni caso particolare; dappoichè lo stato intellettuale e morale del popolo nelle diverse società non si rappresenta lo stesso. Tuttavia chi non vuole chiuder gli occhi alla luce, deve pur riconoscere che invecchiando, le Nazioni Europee hanno assunta una fisonomia assai rassomigliante almeno nei tratti principali; ed egli è pur troppo un fatto costante che tutte contengono una classe numerosa di individui i quali non ricevono e non possono ricevere alcuna educazione dell'intelletto. Quegli uomini, i cui sforzi e i momenti sono affatto consacrati all'esercizio delle loro facoltà fisiche, dei loro organi esteriori, in una parola della loro parte puramente meccanica, non possono in tesi generale essere reputati abili ad esercitare il diritto elettorale. Infatti che deve fare un elettore? A quali operazioni dell'intelligenza è chiamato? Ei deve dapprima apprezzare l'attitudine intellettuale e morale dei candidati. Deve dunque conoscerli, deve aver vissuto nella loro sfera d'attività,

e sopratutto comprendere questa sfera. Or come essa è puramente intellettuale, rimane di necessità estranea agli uomini di cui si ragiona. La idiosincrazia di un deputato atto alle funzioni cui vien destinato, è un fatto che loro sfugge completamente. Non basta: l'elettore siccome accennammo, sceglierà i candidati gli interessi dei quali sono conformi a'suoi, e dal complesso di queste elezioni interessate deve nascere una nomina definitiva che rappresenti gli interessi generali. Questo è vero, ma sotto una condizione, che cioè l'elettore conosca i suoi veri interessi. Ora questa seconda apprezziazione è ancor più difficile della prima. Nulla di più comune in mezzo alle classi della Società chiamate medie, che lo illudersi sui propri interessi rispetto ad un atto del Governo. Basta pensare alle leggi economiche e fiscali, per accorgersi degli errori in cui si incorre dal volgo. Proclamate la libertà del commercio: anche coloro che pretendono di non esser volgo troveranno pretesti per volervi fare delle restrizioni, la ammetteranno, ma limitando la concorrenza, e coi dazi differenziali. Che vi sieno alcune Nazioni più innanzi nella civiltà delle altre, ella è cosa che non vorremmo contestare, ma ben diciamo che la capacità elettorale universale non è un risultato necessario dell'organizzazione sociale nei moderni popoli; gettate intorno lo sguardo per esserne convinti. Contate le voci in Portogallo, e in Spagna; anche ieri erano per l'Inquisizione; contatele in Russia saranno pel dispotismo dello Czar; contatele dappertutto saranno per quelle leggi o consuetudini locali che hanno più bisogno di essere corrette, saranno insomma pei pregiudizi. In questi paesi che cosa esprime il suffragio universale? Non certamente la volontà nazionale, se per questa s'intende il riassunto di tutte le opinioni più distinte rischiarate le une dalle altre, la somma di ciò che vi ha in esse di meglio.

IV.

Se gli elettori incapaci rimanessero in uno stato di ignoranza passiva, e quindi di completa indifferenza relativamente al risultato dell'elezione, il loro concorso non sarebbe tanto dannoso, giacchè dipenderebbe dal caso che l'elezione fosse buona o cattiva. Ma sventuratamente le cose non vanno in tal modo. Bentosto si specula sulla loro ignoranza dai candidati o da quelli elettori, la cui opinione si è già formata. Si stimola la loro indifferenza colle lusinghe e coi doni, si aiuta la loro ignavia colle liste preventivamente preparate, si ordiscono cento intrighi; e l'elezione definitiva invece di esprimere gl' interessi reali della Nazione, presa collettivamente, esprime gl' interessi di due o tre classi ch' ebbero l' arte di radunare sotto la propria bandiera il maggior numero di questi elettori passivi. Ed ecco perchè il suffragio universale arrise sempre agli uomini di opinioni assolute ed esclusive, ed ebbe sempre la preferenza dei partiti esagerati. Quanti che differivano di scopo e di speranza, ma eran conformi nel desiderio di dominare, e di cambiare la Società, hanno creduto di potere, mediante quel suffragio, esercitare una grandissima influenza di autorità! Che serve blandirsi? Nella presente condizione delle Società in Europa, il suffragio universale non è e non può essere che un inganno. Udite ciò che scrive della sua patria un autore francese, tuttochè partigiano del suffragio universale: — Si nous sortons de Paris et parcourons toutes les autres parties de la France nous voyons presque partout l' habitant des campagnes encore plongé dans les tenèbres de l' ignorance, ne sachant ni lire ni écrire, n' ayant jamais cultivé que son champ, et jamais son intelligence. Interrogez donc ces bons et simples paysans de la Bretagne, du Berry etc. Demandez leur ce que c' est qu' une société, un gouvernement; ce que c' est que la république, l' égalité, la liberté. Ils vous repondront qu'ils n'en savent rien, et que pour eux tout cela

se traduit en impôts, qu'ils voudraient bien avoir la liberté de ne plus payer, attendu que c'est là une des principales causes de leur misère. Maintenant allez-vous subitement tirer ces millions de citoyens des tenèbres où ils sont plongés, pour les exposer tout-à-coup au soleil éblouissant de la politique qui donne souvent des vertiges, même aux yeux les plus exercés? — E questo autore non s'ingannò: in Francia il suffragio universale fu adottato. E qual frutto se ne colse? Io nol dirò; parlino gli atti della sua Assemblea Legislativa che sembra aversi prefisso per fine di distruggere la Costituzione. Parlino gli atti di Luigi Napoleone, che scacciò quest'Assemblea, e vuol restaurare l'impero. Ciò che fu detto della Francia, può dirsi egualmente dell'Italia e dell'Alemagna; ed è pur forza persuadersi, essere un'assurdità volere estendere il diritto elettorale prima di avere con appropriate istituzioni cercato di estendere la capacità dei cittadini.

V.

Quei pubblicisti che decidono tutte le questioni politiche col mezzo di formole astratte, quali sono la sovranità del popolo, il contratto sociale, cadon nelle più strane inconseguenze a proposito del diritto elettorale. Essi proclamano il suffragio universale siccome un diritto assoluto, inalienabile, imprescrittibile ed inerente alla qualità medesima di membro della Società; e poi, quando vengono a farne l'applicazione, cominciano collo spogliare di questo diritto tutte le donne, tutti i minori d'età, tutti i condannati a pena criminale, vale a dire più di tre quarti della Società. Or come giustificano tutte queste esclusioni? Quanto alle donne vi dicono, che la loro posizione, quale è fatta dalle leggi e dagli usi sotto cui viviamo, non consente che siano ammesse all'esercizio dei diritti politici. La loro perpetua dipendenza, i doveri e le occupazioni imposte dalla maternità, la direzione particolare che l'educazione impri-

me alle loro facoltà concorrono a renderle intellettualmente e moralmente incapaci del diritto elettorale. Vi sarebbe su questo che ridire, perocchè Madama di Staël vale bene i nove decimi degli elettori francesi. Ma io non disputerò, ed ammetto come vero il principio, ben sapendo che le leggi non debbono farsi se non pei casi ordinari. Ma dirò invece: Se questi motivi d'esclusione son ricevuti a riguardo delle femmine, perchè mai motivi assolutamente identici non lo saranno a riguardo degli uomini? Se il risultato della nostra organizzazione sociale è quello di rendere impossibile lo sviluppo intellettuale di certe classi, di tenerle in uno stato di continua dipendenza e quindi d'incapacità politica, se infine esistono uomini che, come direbbe l'Alfieri, son meno che donne, perchè si vorrà fare astrazione da questo fatto evidente e notorio, quando si parla d'uomini, e si prenderà per lo contrario in considerazione quando si tratta di donne? In verità se qualcheduno non me l'accenna, non saprei trovare la ragione plausibile della differenza. Si giustifica l'esclusione dei minori, per la necessità in cui trovasi il Legislatore di fissare un limite uniforme tra l'età dell'infanzia e quella della ragione. L'uomo il meglio privilegiato dalla natura non viene alla luce con la dovuta istruzione, come Minerva uscì tutta armata dal capo di Giove. Le facoltà che lo renderanno un giorno capace di esercitare i diritti politici, non si svolgono in lui se non dopo un certo numero di anni e col soccorso dell'educazione. E questo è verissimo. Ma il diritto non ha bisogno di svolgersi; o esiste o non esiste. Se a ventun'anno mi compete il diritto di elezione, ciò significa che io l'avevo a venti, a dieci, nel giorno stesso in cui son nato. Se me lo rifiutate perchè sono di minore d'età, me lo ricusate unicamente perchè mi credete incapace di esercitarlo. Or dunque, come lo accorderete al maggior d'età, l'incapacità del quale sia constatata come la mia? Se mi presumete incapace, in virtù d'una legge che fissa uniformemente il termine della minorità, perchè non potrete nello stesso modo

stabilire altre presunzioni d'incapacità per riguardo ai maggiori di età, laddove si trovino egualmente fondate? A cagion di esempio, la legge che determina un censo elettorale è assolutamente della stessa natura, è fondata sulli stessi motivi, che quella per cui vien determinata la maggiorità civile o politica; ambedue sono l'applicazione di una regola generale conforme al più gran numero dei fatti osservati.

L'incapacità del maggiore e quella del minore in questi casi, provengono dalla stessa causa, cioè dal difetto d'intelligenza; non saprei quindi vedere come non se ne dovesse dedurre la stessa conseguenza.

VI.

Ma procediamo avanti.

Ho detto che la volontà dell'elettore dev'essere una volontà libera, e con ciò intendo quella volontà che gli è inspirata dal suo interesse come membro della Società politica, ed in ordine all'elezione. Non è difficile capire che un elettore, anche il più capace rispetto alle facoltà intellettuali, può essere spinto a dare il suo voto contro ciò che crede essere il proprio interesse, e vi può essere spinto, o dalla speranza di un bene, ovvero dal timore di un danno prossimo ed individuale. I differenti mezzi che possono essere impiegati per arrivare a questo disastroso risultato, sono comunemente designati sotto il nome di corruzione elettorale. Questi mezzi si dividono in due classi: corruzione per *captazione* e corruzione per *intimidazione*. In quei della prima è la speranza di un bene che agisce sull'elettore; in quei della seconda il timore di un male. In entrambi i casi si oppone all'interesse normale dell'elettore un interesse anormale che per lo più vince e corrompe la volontà.

Le circostanze che rendono un elettore inaccessibile alla corruzione si possono ridurre a due capi, cioè l'indi-

pendenza di carattere e l'indipendenza di posizione. La prima può trovarsi e si trova in ogni classe della Società; ma pur troppo è rara, e quando pure avviene di trovarla, non si trova mai scompagnata da una certa educazione intellettuale. La seconda è il risultato di un dato materiale in cui può essere con qualche certezza basata una presunzione legale. Infatti i membri dell'associazione politica considerati relativamente ai mezzi che hanno da provvedere ai propri bisogni, si collocano nell'una e nell'altra di queste due categorie; o dispongono di un fondo, dal quale ricavano una rendita; o veramente vivono sopra un salario, frutto delle loro fatiche. Nella prima categoria si comprendono i proprietari e i capitalisti, nella seconda tutti coloro che ricevono un salario, qualunque sia il nome che ad esso si voglia dare. Ora se consideriamo collettivamente queste due categorie, egli è che la prima dipende dalla seconda; ma il rapporto è inverso fra gl'individui onde ciascuna categoria si compone. Il salariato, considerandolo individualmente, abbisogna ad ogni istante di un fondo o di un capitale, a cui possa applicare il proprio lavoro; si trova quindi nell'immediata dipendenza di coloro che hanno i fondi ed i capitali.

I piccoli capitalisti, che fanno valere essi medesimi il fondo che possiedono, quali sono gli artigiani e i mercanti al minuto, sono in una condizione non molto disforme da quella dei salariati. Da un lato l'esiguità dei loro capitali non consente che s'intacchino senza compromettere la loro esistenza; e dall'altra lo smercio dei loro prodotti è così ristretto, che la perdita di un solo avventore potrebbe forse diminuire irreparabilmente la rendita sulla quale contavano; al che si vuole aggiungere che l'uomo ricco ha molti mezzi di agire sulla volontà anche di coloro che non dipendono immediatamente da lui pel soddisfacimento dei loro bisogni. Quando la nostra esistenza materiale è assicurata, ci restano ancora mille bisogni fittizi, fra cui quelli della vanità non tengono l'ultimo luogo. L'uomo che può soddisfarli non solo

per se ma per gli altri, esercita pertanto un' influenza inevitabile sovra colui che non ha bastante fortuna per soddisfarli, e tale è l' influenza a cui vanno soggette le classi medie della Società.

È facile vedere che grazie ai diversi mezzi di corruzione finora accennati, l' effetto d' un' operazione elettorale deve trovarsi alterato. Qui gli elettori sono moralmente incapaci. E questo è ciò che succede in Inghilterra, anche dopo il famoso *bill* di riforma seguito nel 1832. Secondo questo *bill*, ogni affittuario è di diritto elettore, se tiene in conduzione un fondo per cui paghi il fitto di cinquanta lire sterline; ed è elettore ogni abitante delle città, il quale occupi una casa od appartamento, per cui corrisponda la pigione di dieci lire sterline; dal che gli statisti inglesi hanno desunto, che nel loro paese ad uno sopra cinque compete il diritto di elezione; tuttavia nulla è cambiato; l' aristocrazia conserva sempre l' antica sua influenza; e le elezioni continuano a farsi nel senso della medesima. Nè poteva essere altrimenti. L'affittuario elettore dipende dal proprietario; bisogna sempre che voti come egli vuole: il bottegaio elettore teme di perdere la clientela delle persone ricche che si provvedono al suo fondaco; perciò ne segue l' esempio e i consigli.

Intendo bene che negli Stati Uniti l' operaio abbia il diritto di elezione; giacchè per le felici condizioni di quel paese, ei gode di salari considerevoli, e d' altra parte il vitto è a buonissimo mercato; cosicchè può far dei risparmi in danaro ed in tempo, e coltivare il proprio intelletto. Ma le nostre condizioni sono affatto differenti: i salari ordinariamente son modici; e seppure avvenga che aumentino, contemporaneamente aumenta il prezzo degli oggetti di cui gli operai non possono far senza. Manca adunque in questa classe di persone l' indipendenza della volontà; non possono dunque essere elettori; ed è bene che non siano, perchè in definitiva non diverrebbero che l' istrumento di un partito.

VII.

Voi vedeste, o Signori, quale deve essere la conclusione del mio discorso.

Il suffragio universale, benchè fondato in teoria, non è per altro, nelle presenti condizioni nostre e di Europa, non è possibile in pratica. Il ripiego dell'elezione indiretta, cioè a due gradi è, come vi ho dimostrato, non solo contrario ai principii, ma in fatto una delusione, un inganno. Non aduliamo il popolo; bensì amiamolo; e per mostrargli che lo amiamo, diciamogli francamente la verità. Diciamogli che non bisogna confondere la libertà coll'esercizio dei diritti politici; che considerare siccome schiavi tutti i cittadini che non concorrono ad eleggere i membri del Parlamento è una insidiosa esagerazione; che la libertà è un diritto, il suffragio politico una funzione; che la libertà deve appartenere a tutti, ma il suffragio soltanto a coloro che possono pronunciare con cognizione di causa, e con indipendenza di volontà; che la politica ha, come la famiglia, i suoi minori; che questi hanno senza dubbio dei diritti, ma non possono sempre e tutti esercitarli. Però mentre diciamo queste cose al popolo, dobbiamo rivolgersi ai legislatori ed ai governanti; e ricordare i doveri che ad essi incombono strettamente. Diffondete; dobbiamo dire, diffondete l'istruzione nel popolo; educatene la mente ed il cuore; promovete soprattutto lo sviluppo delle istituzioni municipali per cui esso si avvezza alla vita pubblica e costituzionale. Colle leggi sulla divisione eguale delle eredità e in generale con tutte quelle che tendono a pareggiar le fortune, col favorire la libertà dei commerci e delle industrie fate che cessi, o grandemente almeno si diminuisca, la dipendenza di un cittadino dall'altro. Allora, ma allora soltanto, il suffragio universale non sarà più una chimera. Esso è un bisogno, perciò un diritto del popolo: spetta al tempo, alla civiltà ed ai legislatori di soddisfarlo.

LEZIONE XXXI.

Se i funzionari pubblici possano essere Deputati. Se i Deputati possano ottenere una pubblica funzione.

I.

Quando si tratta degli eleggibili, sogliono presentarsi al Legislatore Costituzionale, le seguenti questioni:—I funzionari pubblici possono o no venire eletti a deputati? I deputati possono o no diventare pubblici funzionari? — Pretendono taluni che queste due questioni sieno affatto differenti, e non abbiano la menoma relazione fra di loro; cosicchè la soluzione dell'una, punto non pregiudichi quella dell'altra. Secondo costoro la deputazione può essere accessibile ai funzionari, senzachè le funzioni sieno accessibili ai deputati, e così viceversa. A noi pare però, che l'una questione si compenetri intimamente coll'altra, ed anzi non ne formino che una, la quale rappresentasi sotto due aspetti apparentemente diversi.

I pubblicisti che difendono l'eleggibilità dei funzionari argomentano così: — Togliere ad essi la facoltà di entrare nelle assemblee legislative, egli è privarli del maggiore dei diritti che avere possa il cittadino, qual è il concorso alla

deliberazione ed al voto degli affari i più importanti, concorso che del resto è generalmente conceduto.

E perchè questa interdizione? Nulla per fermo vi è che ridire intorno alla loro capacità intellettuale; ed ognuno agevolmente si persuade che recherebbero nella discussione tanto di cognizioni e di esperienza quanto può recarvene qualunque altro deputato; anzi riguardando all'utilità pratica, il loro intervento diviene in certo modo indispensabile. E come? Ecco un'assemblea che deve occuparsi di marina, e non vi sarà neppure un capitano di vascello; di esercito, e non vi sarà un militare; di leggi civili e criminali, nè vi si troverà un magistrato?

Si dirà, che la loro posizione li tiene in una dipendenza necessaria; che nella carriera in cui sono, la loro sorte sta nelle mani degli agenti superiori del potere esecutivo; e se ne conchiuderà, che la loro opinione non è nè libera, nè sincera.

Ma questa conclusione è ben lungi dall'essere esatta; imperocchè non evvi posizione al mondo su cui non possa cadere il sospetto di dipendenza, o di un calcolo d'interesse. Colui che sollecita o desidera un impiego per sè, o pe'suoi, è più dipendente di chi già l'abbia ottenuto. L'amministrazione del resto ha ben altri favori da dispensare. Epperò bisognerebbe cercare nella fortuna o nella posizione di ciascun candidato, la circostanza che può influire potentemente sulla di lui volontà. L'indipendenza è sopratutto nel carattere; essa deve essere dimostrata dalla condotta che si è tenuta al cospetto del pubblico, e all'estimazione che l'uomo ha saputo acquistarsi. Colui che i suoi concittadini mirarono giudice integro ed imparziale, od amministratore probo e disinteressato sarà sempre ai loro occhi un rappresentante, la cui indipendenza è meglio garantita che dalle protestazioni declamatorie di certi altri.

In contrario si dice: — La divisione del potere è una necessità del Governo Costituzionale; senza essa i diritti più sacri dei cittadini non sarebbero più guarentiti e difesi.

Conseguenza indeclinabile della divisione del potere si è la separazione assoluta delle funzioni; per la qual cosa le funzioni legislative non debbono mai con altre, ed in specie colle esecutive, accumularsi: quindi riesce evidente, che gl'individui componenti il corpo esecutivo vogliono essere esclusi dal legislativo; conciossiachè se fosse permesso agli individui il cumulo delle due funzioni, verrebbe ad annichilarsi l'effetto della separazione stabilita fra i corpi governanti. Del resto, la dipendenza dei funzionari dal potere esecutivo è cosa innegabile, e tutti sanno quel che produce. Sarebbe follìa contare sul carattere d'un uomo, quando la resistenza può costargli il suo stato, e l'avvenire della propria famiglia. Fra un voto che può rimanere ignoto, ed una destituzione che vien minacciata, qual'è il funzionario che esiterà nella scelta? Sappiamo bene che il Governo possiede altri mezzi di seduzione; ma sarà questo un motivo per lasciarglieli tutti? Se non è dato di estirpare tutti gl'inconvenienti, perchè almeno non toglieremo il più grave, mentre facilmente lo possiamo? I membri poi dell'ordine giudiziario, tuttochè indipendenti, perchè inamovibili, debbono escludersi dall'Assemblea Nazionale, sia pel principio della separazione delle funzioni, sia per un altra considerazione che risulta dall'indole del loro ministerio. Nelle Camere Legislative sono inevitabili i partiti politici, e a questi devono rimanere estranei i sacerdoti della Giustizia; e qui adducono l'esempio dell'Inghilterra, e citano le belle parole di lord Brougham che altra volta vi ho riferite, e che non vi sarà discaro udirvi ripetere. — Nous voulons que ces hauts fonctionnaires soient mis encore à l'abri des partis, des ministres, des chefs de l'opposition; eu un mot qu'ils ne se mêlent aucunement de politique, et qu'ils soient en dehors de toute influence de factions. Pour atteindre ce but, nous avons établi en principe leur exclusion absolue de la Chambre des communes: les juges chez nous ne sont pas éligibles, et ne peuvent pas siéger parmi les représentants du peuple. Ils sont étrangers aux intrigues des par-

tis, et de la cour, comme à la violence des factions; placés au dessus des régions dominées par les orages passagers, mais violent de ces luttes éphemères, les vagues se brisent loin de leur paisible siège et leur retentissement même ne trouble pas le calme de leur tranquille existence ; de loin ils peuvent regarder comme s'ils ètaient habitants d'un autre pays, dirais-je d'un autre monde, le conflit des passions qui tourmente les inquiets mortels........ l'ésprit de parti est surtout dangereux par ses tendences à fournir à ceux qui en sont victimes, des moyens abondants et faciles de se tromper eux mêmes; il donne aux gens vertueux des prétextes, et leur présente les occasions de faire le mal avec l'espérance de faire le bien; nous avons pensé qu'il fallait mettre nos juges à l'abri d'un ésprit ainsi corrupteur, les protéger contre un péril si extrême pour leur vertu publique, péril d'autant plus à redouter qu'il est plus difficile d'éviter des pièges cachés, que des dangers découverts, et manifestes.

II.

Alcuni scrittori, fra i quali l'egregio sig. Federico Bastiat, adottano un partito di mezzo, una via, diremmo conciliativa. Dichiarano eliggibili i pubblici funzionari; ma nello stesso tempo convengono essere necessario far sì che non agisca sovra di essi l'influenza del potere esecutivo. La loro esclusione sarebbe una positiva ingiustizia: potrebbe essere sovente un danno per la Società. D'onde nasce l'incompatibilità? Non dall'uomo, ma dalla funzione che esercita. Si operi dunque in modo che l'uomo resti, e la funzione non sia di ostacolo. A questo fine ecco ciò che propongono. Il funzionario eletto a deputato non perderà per questo i suoi diritti anteriori; non si esigerà da lui il sacrifizio d'una vera proprietà acquistata a prezzo di lunghi ed utili lavori; la Società non deve esigere ciò che è necessario, ma appagarsi di sufficienti cautele. Onde esimerlo dall'influenza del potere

esecutivo, basta stabilire che pel tempo della sua rappresentanza non potrà essere nè promosso nè destituito. Così rimarrà libero di timori e di speranze; ei non potrà esercitare le sue funzioni nè percepirne gli emolumenti. In una parola, ei sarà rappresentante, e null' altro che rappresentante, per tutta la durata del suo mandato. La di lui vita amministrativa verrà per così dire sospesa, e come assorbita dalla vita parlamentaria. Chi per altro non vede che questo mezzo è una pura illusione? Si ammette la somma efficacia dell' influenza governativa sui funzionari; si confessa la necessità di sottrarneli per farli entrare nella Camera Elettiva, ma non si ottiene lo scopo col decretare che non potranno essere promossi e destituiti come funzionari, fin che rimangono deputati. Crede forse il signor Bastiat, che i governi non abbiano memoria: sarebbe questo un errore: l' hanno anzi tenacissima, specialmente pei torti che credono di aver ricevuti. Le promozioni e le destituzioni possono arrivare anche dopo che è finita la carriera parlamentaria, e si deve riprendere l' amministrativa. La prima è breve, lunga la seconda; quale dovrà preponderare?

III.

La nostra legge elettorale contiene su questo punto una specie di transazione, che mostra la perplessità in cui trovavasi il Legislatore nel risolverlo. L' incompatibilità fra le qualità di deputato, e di pubblico funzionario sembrerebbe risultare dall' art. 103, ove è detto: — *Quando un Deputato riceva un impiego regio stipendiato... cesserà in sull' istante di essere Deputato.* — Ma ecco l'art. 100 che dice apertamente il contrario giacchè dispone che: *Non si potrà ammettere nella Camera un numero di funzionari o d' impiegati regii stipendiati maggiore del quinto del numero totale dei Deputati.*

Secondo l' art. 98 alcuni tra i pubblici funzionari sono eleggibili, ed altri no; non possono essere eletti deputati,

ivi è scritto, i funzionari stipendiati ed amovibili dell'ordine giudiziario; i membri del corpo diplomatico in missione, gli intendenti di divisione, gli intendenti di provincia, ed i consiglieri d'intendenza; gl'impiegati stipendiati dell'ordine amministrativo che esercitano un impiego di grado inferiore a quello di intendente generale, ad eccezione degli ufficiali del genio civile, e delle miniere, non inferiori al grado d'ingegnere capo, e degli uffiziali sanitari che siano membri del protomedicato, e dei consigli di Sanità. — Lasciando a parte le dispute di principio, e procedendo anche nel sistema che venne da questa legge adottato, io domanderei per qual ragione l'ingresso alla Camera dei Deputati sia chiuso ai funzionari stipendiati ed amovibili dell'ordine giudiziario, e sia invece aperto, a cagion d'esempio, ai generali e agli uffiziali di qualunque altro grado nell'esercito? Forse perchè i primi sono stipendiati, ed amovibili? Ma lo sono egualmente i secondi. Forse perchè hanno minore capacità intellettuale? Ma siffatta pretensione sarebbe ridicola. Se gli uni difendono lo Stato dagli assalti di esterni nemici, gli altri esercitano una milizia non meno onorevole, vegliando sulla custodia delle leggi, sulla repressione dei delitti, e sulla conservazione della pubblica tranquillità; ed il coraggio civile dei magistrati non ha nulla da invidiare al valor militare. Ecco, o Signori, in quale inconseguenza è facile cadere quando nel fare una legge non si parte da una base razionale.

IV.

Ma i deputati, senza cessar di esser tali, potranno accettare una pubblica funzione?

Ogniqualvolta si è trattato di riforme parlamentari, fu sentita la necessità di chiudere ai deputati la carriera dei pubblici impieghi; e si fece questo ragionamento che a dire la verità è concludentissimo.

I cittadini eleggono dei mandatari per sorvegliare, censurare e contenere entro dei loro limiti i governanti.

Per compicre questa missione, è d'uopo che essi conservino in faccia al potere una intera indipendenza. Ma se il potere gli annovera fra i suoi impiegati, lo scopo dell'istituzione è fallito; ecco l'obiezione costituzionale. L'obiezione morale non è meno forte. Non v'ha più triste cosa che vedere i mandatari del popolo tradire, l'un dopo l'altro, la confidenza di cui furono investiti, e vendere per una carica i loro voti e gli interessi dei propri committenti. Quindi la pubblica opinione si attaccò fortemente a questo secondo aspetto dell'incompatibilità; e il citato art. 103 della nostra legge elettorale è la manifestazione del suo trionfo, nonostante che siasi voluto temperare col diritto della rielezione, palliativo del quale l'esperienza fece toccar con mano l'inefficacia.

Ma vi è tale posizione politica così elevata, che non basta privare della rappresentanza nazionale il deputato che la consegue; bisogna fare qualche cosa di più, bisogna interdirgli di conseguirla finchè sia deputato. Nella prima lezione ch'ebbi l'onore di farvi, lamentando che nei paesi costituzionali d'Europa non fosse abbastanza rispettato il principio della separazione dei poteri, sono uscito in queste parole: — I ministri possono essere deputati, e i deputati divenire ministri; abuso per fermo inescusabile e miserando, perchè si permette che i funzionari esecutivi siedano giudici nella propria causa; e si sacrificano gl'interessi della Nazione alle mire ambiziose dei rappresentanti, che si perdono nelle guerre dei portafogli, vera peste delle istituzioni rappresentative. — Questa severa sentenza, abbenchè fosse quella di Wasinghton, di Franklin, e dei legislatori francesi del 1791 sarà parsa e parrà a molti singolare, nè me ne meraviglio; perocchè si ode dire tutto giorno dai nostri politici che il ministero dev'essere preso nella maggioranza della Camera. Ma io ho per costume di non creder sì facilmente a certi pretesi assiomi. Ciò ch'io dissi, ed ora ripeto non fu detto leggermente ma dopo avervi pensato sopra; posso ingannarmi, ma piacciavi di ascoltare le mie ragioni.

V.

Gli uomini amano il potere; lo amano sovra ogni altra cosa al mondo. Dovrò io giustificare questa proposizione? Aprite gli annali dell'umanità; consultate la storia antica e moderna, sacra e profana; cercate donde provennero le guerre di razze, di classi, di Nazioni, e di famiglie, che desolarono la terra, ne avrete in risposta: fu la sete, unicamente la sete d'impero.

Se la cosa sta in questi termini, non è forse una cieca ed inescusabile imprudenza offrire la candidatura del potere agli uomini che sono incaricati di sorvegliare, criticare, accusare e giudicare coloro che lo posseggono? Qual'è il loro mandato? Tutelare, difendere gli interessi della Nazione, e i diritti dei singoli cittadini; ma data l'occasione sapranno bene dimenticarsene. Quale sarà il loro scopo? Impadronirsi del potere, poichè si veggono schiusa dinanzi una strada che può condurveli. Quali mezzi adopreranno? Tutti, purchè riescano. Io non diffido del cuore di questo o di quell' uomo; io diffido del cuore umano, quando è collocato da una legge temeraria fra il dovere e l'interesse. Oh! Gli uomini adorano il potere, e lo adorano con tanto furore, che sono pronti a sacrificargli se occorre, anche il riposo e la felicità della patria. — Oh! sappi, dirò con Vincenzo Monti, che l'uomo ambizïoso è un uom crudele — Fra le sue mire di grandezza e lui — Poni il capo del padre e del fratello — Calcherà l'uno e l'altro, e farà di ambo — Sgabello ai piedi per salir sublime.

Con queste dispozioni d'animo che avverrà? O io m'illudo stranamente, o ne avverrà senza fallo che i deputati i quali aspirano ad un ministero (e quale è tanto modesto da non aspirarvi) troveranno sempre cattivo, pessimo, detestabile tutto ciò che si faccia dai ministri che sono in carica. La Costituzione obbliga i ministri di render conto delle proprie azioni ad uomini che hanno gran voglia di

prender il loro luogo, e che possono prenderlo purchè li mostrino in colpa. Ora andate a provare la vostra innocenza a giudici che hanno il massimo interesse di trovarvi reo? Per me, dico il vero, non ostante tutte le belle cose che si son dette e si dicono sulla integrità della Magistratura non vorrei avere la mia piccola fortuna in un paese, ove i giudici potessero pronunciare confische a loro vantaggio.

Quindi nascono le cosidette *coalizioni,* cioè riunioni di uomini che per lo più in nessun'altra cosa possono intendersi, se non nella idea di abbattere il ministero esistente. Quindi gli apparecchi di difesa per parte del ministero. E nella lotta accanita che necessariamente deve impegnarsi chi andrà di mezzo, o Signori? La Nazione, la sua pace, il suo benessere, la sua stessa moralità. Che sperare di buono con una opposizione sistematica, fatta soltanto per frapporre impedimenti, per tender lacci, per generar confusione? Dove sono allora la calma, l'indipendenza, tanto necessarie alle deliberazioni di un Parlamento, perchè sien savie? Ogni proposizione ministeriale invece di essere esaminata in sè stessa, e ne' suoi rapporti col pubblico bene, diventa il campo di battaglia per un conflitto personale; e la lotta ha luogo così nel recinto della Camera, come fuori; i giornali intervengono; la loro polemica respira le passioni da cui sono animati; si cerca di alterar le questioni onde trarre il pubblico in inganno, e per estremo rifugio, si mettono in uso la corruzione e l'intrigo. Esagero io forse? No, o Signori, e venga la storia in specie quella di Inghilterra e di Francia a comprovare le mie asserzioni. Eccone un sunto che io tolgo da una spiritosa operetta pubblicata anni sono a Parigi. Walpole era ministro. Si forma una coalizione contro di lui diretta da Pulteney, da Carteret e da Windham. Fra gli avversari dei ministri contavasi il primo dei Pitt; poi lord Chatam, che cominciava allora la sua brillante carriera, Walpole voleva la pace, perchè il regno non si trovava tranquillo, atteso il partito che favoriva l'ultimo degli Stuardi, conosciuto sotto il nome di *pretendente.*

Dunque la Costituzione dovea star per la guerra; e la guerra farsi contro Spagna e Francia. Onde il pretesto? Si trovò subito all'occasione della visita che gli Spagnuoli praticarono sulle navi Inglesi. Si declamò, si gridò, si sostenne che l'onore nazionale era compromesso da un ministro imbecille. Walpole amava anch'egli il potere, ed anzichè abbandonarlo ai suoi rivali cedette. Presentò quindi un *bill* al Parlamento per ottenere i sussidi necessari alla guerra. Lo credereste? Fu respinto dalla coalizione: essa aveva voluta la guerra, e ricusava i mezzi di farla. In questa condotta alcuno troverà una contraddizione patente; ma non è così; non vi si trova che un calcolo profondamente malizioso.

La guerra fatta senza risorse riuscirà disastrosa; allora si dirà: tutta colpa del ministero che l'intraprese a contragenio. E così avvenne, e Walpole cadde. Quando una coalizione mette in una delle bilancie l'onore, e la prosperità del paese, e nell'altra il successo dei suoi progetti, l'onore e la prosperità del paese va sempre al disotto.

Andiamo innanzi; dopo vari anni lord North, è capo del gabinetto, l'opposizione presentava molti nomi illustri, Burke, Fox, Pitt il figlio, Sheridan, ed Erskine. Ardeva allora la guerra; in conseguenza l'opposizione che volea entrare al ministero, prese a riclamare la pace. North resisteva; ma l'opposizione si fece di giorno in giorno più violenta, e Fox giunse al punto di domandare la testa di North. Il ministro è costretto a ritirarsi; ed un nuovo gabinetto è composto; vi entrano Burke, Sheridan, e Fox; non già Pitt. Quattro mesi dopo si fa un nuovo rimpasto, che porta Pitt all'amministrazione, e ne fa uscire Sheridan, Fox e Burke. Con chi pensate voi che Fox vada allora a unirsi? Con quel medesimo North di cui voleva la testa. Fox stava prima per la pace, perchè il ministero era bellicoso; ora vuole la guerra, perchè il ministero è pacifico. Comunque odiosa ed assurda, pure questa coalizione trionfa, e sacrifica Pitt. North ritorna alla reggia. Ma le ambizioni individuali sono inciprignite sì fattamente, che non è possibile mettere

un termine alla crisi ministeriale, la quale dura per ben due mesi. Messaggi di Camere, petizioni di cittadini, preghiere del re; tutto è inutile; i deputati che sono nella candidatura del ministero non vogliono desistere d'una linea dalle loro rispettive esigenze. Egli è a questa epoca che ebbe origine la crudele malattia da cui Giorgio III venne più tardi colpito; e in verità vi era da che smarrire il cervello. Finalmente si accordano, ecco Fox ministro con North; e Pitt nell'opposizione. Indi nuova crisi, nuove difficoltà. Pitt è vincitore, e malgrado la rabbia di Fox divenuto capo di un'altra coalizione, ha l'arte, o la fortuna di mantenersi al suo posto.

Che produssero all'Inghilterra tutte queste coalizioni? Una riuscì ad una guerra infelice; l'altra ad una pace umiliante; una terza fa cadere a vuoto il piano di giustizia e di riparazione concepito da Pitt per l'Irlanda.

Passiamo ora dall'altra parte della Manica. Un bel giorno il signor di Vilèle si avvede che lo Stato ha del credito, e che potrebbe contrarre un imprestito coll'interesse del 4 e $^1/_2$ per %. La Francia allora era gravata da un fortissimo debito, e ne pagava l'interesse in ragione del 5 per %. Il signor di Vilèle, pensò di fare ai creditori dello Stato questa proposizione: o consentite a non percipere quindi innanzi che l'interesse del 4 e $^1/_2$ per %, come corre in tutte le transazioni, oppure riprendete il vostro capitale, che io son pronto a restituirvi. Vi è egli qualche cosa di più ragionevole e di più giusto? Ma si trovavano nella Camera dei Deputati che volevano essere ministri; ed in questo proposito, per essere coerenti dovevano sostenere che quanto si diceva dal signor Vilèle era malissimo detto. Infatti si posero a screditare la conversione delle rendite con tanto fracasso, e con tanta animosità che la Francia non volle saperne; e paga ancora al giorno d'oggi le pene della sua imprudenza.

Ma ecco al potere il signor Molè: due uomini di grandissimo ingegno sono entrati nel Parlamento. Cadde loro

in pensiero che se giungessero a far perire il signor Molè sotto il peso dell'impopolarità, uno di essi prenderebbe il suo posto; ed ecco i due campioni accinti all'impresa. Il terreno delle questioni estere fu scelto per dar la battaglia. Il ministero è codardo, andavano esclamando, esso soffre l'umiliazione della bandiera francese; noi, noi la rinnalzeremo, noi che siamo i veri patriotti, i veri difensori dell'onore nazionale. All'epoca di cui parliamo, il signor Molè avea trovata la Francia obbligata da un trattato il quale portava, che quando gli Austriaci abbandonassero le Legazioni, i Francesi abbandonerebbero Ancona; e il signor Molè eseguì fedelmente il trattato. A meno che non si pretendesse che la gloria della Francia fosse riposta nel violare i patti, egli aveva cento volte ragione; e nulladimeno egli è su questo punto che i signori Thiers e Guizot secondati dall'opinione pubblica fuorviata, arrivarono a rovesciarlo. Anzi, cosa che supera ogni credibilità, questo trattato che dicevasi vergognoso, umiliante, abbietto non era stato sottoscritto dal signor Molè, contro cui si rivolgeva, ma dal signor Thiers che non arrossì di valersene.

Io mi arresto, o Signori, che è troppo doloroso spettacolo vedere tanti nobilissimi spiriti caduti sì basso, e coperti dall'onta di contraddizioni perpetue. Passerò pertanto sotto silenzio le molte guerre che dalle coalizioni furono mosse contro Guizot sotto il pretesto ora di Taiti, ora di Marocco, ora del Pascià d'Egitto, ora del diritto di visita, ed ora persino di un Pritchard. Solo dirò che se egli resistette a tanti assalti, non vi resistette che con un metodo ancora più abbominevole, col mezzo di una profonda corruzione che fa rabbrividire ogni animo onesto, e preparò la rovina della dinastia Orleanese. La nostra Costituzione è ancora bambina; e noi siamo entrati appena nelle vie del regime rappresentativo. Tuttavia queste miserie parlamentari non ci sono mancate. Chi non si rammenta del filosofo deputato il quale non contentavasi di esser ministro, ma volle essere presidente dei ministri?

Chi non conosce il suo opuscolo intitolato: *I due programmi*, e le iraconde querele del ministro sbalzato dal seggio? Mirate invece gli Stati-Uniti d'America. La legge colà prescrive che i rappresentanti non possono divenire ministri, e colà gli scandali che finora abbiamo descritti, son cosa ignota. Tutto invece procede nel miglior ordine possibile.

VI.

Mi rimane a rispondere a due obbiezioni. Si dice in primo luogo: — Chiudendo ai deputati la porta del potere, credete voi di soffocare le passioni, di estinguere tutte le ambizioni? No, io rispondo, e neppure il vorrei; ma trattasi di estirpare la più perniciosa di tutte. Togliete l'esca, non si svilupperà. — Les hommes, dice un dotto scrittore, quelque ambiteux qu'ils soient (et ils le sont presque tous) ne pour suivent cependant, *per fas et nefas* que ce qu'ils est possible de saisir. Devant l'impossibilitè radicale le désir s'éteint faute d'aliment. On voit des enfants pleurer pour avoir la lune, mais quand la raison survient, ils n'y-pensent plus. Ce qui est très-possible, c'est de détourner l'ambition d'une voie donneé, en anéantissant l'appât qu'on y avait imprudemment placé. Vous aurez beau élèver des mâts de cocagne; personne n'y montera, s'il n'y a pas une proie au bout.

In secondo luogo si oppone, che interdicendo il ministero ai deputati si priverebbe il paese di tutti i grandi ingegni che si manifestano nell'Assemblea Nazionale. Ma non è difficile rispondere, che invece per tal modo i grandi ingegni si ritengono al servizio del bene universale. Mostrare ad un uomo di genio, che è rappresentante, la prospettiva del paese è strascinarlo a far più di male come membro di una coalizione, che non farebbe di bene come membro di un gabinetto. Del resto non ci faremmo per avventura illusione, quando c'immaginiamo che tutti i

grandi ingegni sieno alla Camera? Credete voi che non potrà trovarsi in tutto l'esercito un buon ministro della guerra, un buon ministro di Grazia e Giustizia in tutta la magistratura, in tutto il fôro? Se alla Camera sono uomini di genio, vi rimangono pure; essi eserciteranno una buona influenza sulla maggioranza e sul ministero, tanto più buona in quanto non avranno interesse di esercitarne una cattiva. E poi, quando l'obietto avesse pur qualche peso, lo perderebbe in faccia ai pericoli infinitamente superiori delle coalizioni. Nelle cose umane non è possibile trovare una soluzione scevra di inconvenienti; e la prudenza consiste nello scegliere tra due mali il minore.

Conchiudiamo: Si osservi e rigorosamente si osservi la separazione delle funzioni; principio che mentre difende i diritti dei cittadini, preserva la Nazione dagli effetti funesti dell'ambizione. La legge dichiari che i pubblici funzionari non possono essere deputati; che i deputati non solo non possono divenire pubblici funzionari senza cessar d'esser deputati, ma non possono in nessun caso far parte di un ministero. Allora il sistema costituzionale potrà spiegare le naturali sue forme, e produrre tutti i vantaggi di cui è capace.

LEZIONE XXXII.

**Criterio per conoscere a priori le persone
che abbiano sufficente capacità per essere elettori.
Operazioni elettorali.**

I.

Se tutti gli elettori fossero capaci di conoscere i loro veri interessi, e di discernere ne' candidati l'attitudine alle funzioni cui sono destinati, noi lo abbiamo già detto, non bisognerebbe esitare ad ammettere il suffragio universale, imperocchè sarebbe questo il miglior mezzo di ottenere un'elezione nel senso della opinione generale. Rinunciando al suffragio universale si rinunzia alla garanzia perfetta che può trovarsi nell'elezione; si corre un pericolo, quello cioè di scegliere dei funzionari, i quali facciano prevalere certi interessi particolari ai generali; ma si corre questo pericolo per evitarne uno consimile ed anche più certo, quale è quello che resulta dall'ammissione d'incapaci alle operazioni elettorali.

Il metodo più razionale onde constatare la capacità elettorale dei membri d'una società, sarebbe quello di far subire a ciascun di essi un esame, secondo cui fosse ammesso all'elezione o ne fosse escluso. Ma io non ho bisogno

di intrattenermi a dimostrare che questo metodo è assolutamente impraticabile. Deve dunque il Legislatore procedere, quanto alla capacità elettorale, come procede per rispetto ad altre capacità che si riconoscono necessarie all'esercizio di certi diritti. Egli deve ammettere a *priori* questa capacità a certe circostanze di fatto; e formare così delle categorie di elettori, i quali si presumano capaci. Queste categorie debbono senza dubbio stabilirsi dietro le probabilità che risultano dai fatti sociali diligentemente osservati; ma convertite una volta queste probabilità in presunzioni legali, la legge deve essere rigorosamente eseguita senza aver riguardo alle eccezioni individuali che l'esperienza facesse scoprire nell'un senso o nell'altro.

Ora dobbiamo esaminare quali sieno le circostanze esteriori a cui la legge deve e può ragionevolmente ammettere una presunzione di capacità elettorale.

II.

E innanzi tutto, qual'è la massa su cui deve cadere l'opera del Legislatore allorchè trattasi di designare gli elettori? Di quali elementi si compone la serie completa dei membri onde si compone l'associazione politica? Ammetteremo noi certe esclusioni consacrate dappertutto nella pratica?

Io non voglio, o Signori, richiamare quì ad esame la dottrina sulla emancipazione politica delle donne. Io certamente non ho mai riguardato e non riguardo questa dottrina come insostenibile nel campo della filosofia. Io concepisco la possibilità di uno stato sociale diverso dal nostro; e rimando la soluzione del problema al tempo in cui quello stato si verificherà. Ma ritenuto lo stato sociale che da secoli è stabilito in mezzo a noi, e forse per secoli durerà, posso bene affermare che l'incapacità politica sia intimamente e necessariamente collegata coll'esistenza sociale della donna; e ciò tanto mi par vero, che più m'immagino

perfetta la donna relativamente alla parte che le viene ora assegnata nella Società, più io la credo politicamente incapace. Le donne dunque debbono essere escluse dal diritto di elezione.

Una seconda causa d'esclusione perentoria si trova nel difetto di età. Ma la legge costituzionale deve occuparsi a stabilire per quest'incapacità un termine uniforme. Si è detto che sarebbe assurdo conferire il diritto elettorale a colui che non può obbligarsi per venti lire, ad alienare quattro palmi di terreno senza il consenso del suo tutore. E viceversa, si qualificò anche di assurda la esclusione da un tale diritto pronunciata contro uomini ai quali era accordata la libera disposizione dalle proprie sostanze. Dal che taluni vollero desumere, che il miglior partito da seguitarsi sia quello di far coincidere la maggiorità civile colla maggiorità elettorale. Però quest'opinione non è fondata, conciossiachè non esiste alcuna specie d'analogia fra l'una e l'altra cosa. Ciò che può dirsi si è, che il minore il quale non fece ancora da sè stesso verun atto civile e non si occupò ancora dei suoi affari, non potè acquistare una cognizione sufficiente nè degli uomini, nè delle cose. Egli è politicamente incapace, non tanto perchè è minore di età, quanto perchè l'effetto della precedente sua incapacità civile fu quello di metterlo sotto tutela, e di allontanarlo dalla gestione dei propri interessi. Nè questo effetto può cessare ad un tratto, al tempo stesso in cui cessa l'incapacità civile; dappoichè a questo momento ei deve ancora acquistare tutte le cognizioni che costituiscono la capacità elettorale. La maggiorità elettorale adunque, in tesi generale, non deve precedere la maggiorità civile, nè coincider con essa. La teoria non può andare più innanzi, e lascia al Legislatore di fare l'applicazione del principio secondo i dati di fatto che gli sono presentati. Il perchè crediamo doversi commentare la nostra legge elettorale del 17 marzo 1848 la quale nell'art. 1° esige che l'elettore

debba essere giunto all' età di 25 anni compiti nel giorno della elezione.

L' art. 104 di questa legge contiene altre cause di esclusione generale. *Non possono essere elettori,* ivi è scritto,... *coloro che furono condannati a pene criminali, coloro che sono in istato di fallimento dichiarato, o d' interdizione giudiziaria; coloro che hanno fatto cessione dei beni, finchè non abbiano interamente soddisfatto i loro creditori; coloro che furono condannati per truffa, furto od attentato ai costumi.* Queste disposizioni non hanno bisogno di essere giustificate; l' incapacità morale delle persone indicate è la cosa più evidente del mondo; e d' altronde tutte le legislazioni costituzionali, nonchè gli scrittori, convengono unanimemente su questo punto.

Finchè il principio di fraternità tra tutti i popoli non avrà ricevuta la sua piena applicazione; finchè le leggi civili e i costumi delle Nazioni incivilite si accorderanno a mettere una differenza fra il cittadino e lo straniero; finchè saranno dati all' uno certi diritti che si rifiutano all' altro, o saranno imposti a questo certi carichi a cui l' altro non va soggetto, sarebbe follia aspettarsi che le leggi politiche non tenessero conto di cosifatta distinzione. Il potere sociale, e le funzioni che si creano per farlo agire non possono ragionevolmente essere confidate se non ad uomini, i quali abbiano interesse al benessere della Società, vale a dire, ai membri della stessa. Lo straniero è animato da interessi diversi, distinti affatto da quelli del popolo in mezzo a cui le circostanze lo hanno condotto a vivere: come membro di un' altra società potrebbe nutrire sentimenti ostili contro quella che gli accorda l' ospitalità. Non dubitiamo punto che questo stato di cose possa cambiare; e i progressi della civiltà tendono al lodevole scopo: ma il Legislatore deve prendere per base i fatti che passano sotto i suoi occhi; ed in presenza di questi fatti è chiaro che la qualità di cittadino deve essere una condizione indispensabile per avere il diritto

d'elezione. Così fu prudentemente sancito nell'art. 1° della nostra legge elettorale.

Dopo avere per tal modo sgombrato il terreno, non dobbiamo più occuparci che dei cittadini maschi, maggiori di età, ed immuni da ogni criminalità; egli è solamente fra questi che dobbiamo cercare le categorie degli elettori capaci. Ora vi hanno tre circostanze, dalle quali nasce *a priori* una presunzione di capacità elettorale, cioè; 1. L'esercizio di una professione scientifica o letteraria; 2. L'esercizio di una pubblica funzione; 3. La fortuna. Queste circostanze formano tre sorta di categorie sociali, di cui dobbiamo successivamente parlare sotto il doppio aspetto della capacità intellettuale, e della capacità morale.

III.

Data una categoria, si può escludere come tale dall'elezione, si può ammettere.

L'esclusione assoluta delle categorie dotte non fu mai proposta, ch'io sappia; e non potrebbe esserlo con qualche apparenza di ragione. Gli uomini di cui sono composte, posseggono al più alto grado la capacità intellettuale richiesta. Meglio di ogni altro essi sono al caso d'apprezzare l'attitudine degli eligibili; e la presunzione legale si converte per loro in positiva certezza. Ma saranno ammessi in vista soltanto della qualità di *dotti,* ovvero si lascieranno nella massa per non essere chiamati all'elezione, se non in quanto appartengono ad un'altra categoria. Questo ultimo partito prevalse generalmente in pratica; ed anche oggidì conta non pochi difensori.

Per giustificarlo, si allegano le tendenze anti-sociali che sono proprie a certune delle classi dotte, e che pongono i loro particolari interessi in opposizione coll'interesse generale. Egli è pur forza riconoscere che questa allegazione non è affatto priva di fondamento, almeno quanto alle classi dei sacerdoti, e dei giuristi. Non basta; si accusano gli

uomini dedicati alle professioni letterarie o scientifiche di essere, in gran parte, estranei od indifferenti a ciò che costituisce il benessere della Società, avversi per conseguenza agli interessi generali della medesima, ed animati da idee anarchiche e turbolente. Ed anche a questo riguardo per vergogna delle moderne Società bisogna pur dire che il rimprovero è giusto. Ma che perciò? Confessando la verità di questo fatto, e supponendolo anche più generale che realmente non sia, ne conseguirà forse che cotali classi debbano venire escluse dall'elezione, e si abbia così a relegare un numero considerevole di uomini eminentemente capaci dal lato dell'intelligenza, nella massa dei cittadini che per presunta incapacità son privi del diritto elettorale? Noi respingiamo energicamente siffatta conseguenza. Ed in primo luogo notiamo, che non si tratta di ammettere le sole categorie dotte ad esclusione di tutte le altre. Senza anticipare alcun giudizio sul merito di queste, si può ben prevedere che le prime, cioè le dotte, non formeranno giammai la maggioranza sulla totalità degli elettori. Inoltre, le tendenze anti-sociali di cui si parla, non sono comuni a tutti coloro che esercitano la professione di lettere e di scienze. L'incapacità morale che ne risulta, non esisterà pertanto che per una minima frazione del Corpo Elettorale formato dalla riunione di tutte le categorie; e l'influenza di questa frazione rimarrà quindi mortificata, disperdendosi nella massa. Finalmente, per l'ammissione delle categorie dotte esiste un motivo perentorio; ed è, che ammesse o no all'esercizio del diritto elettorale, avranno sempre una grandissima parte d'influenza sul risultato dell'elezione. La potenza intellettuale di cui dispongono, la posizione che occupano nella Società somministrano loro mille mezzi di agire sulla volontà degli elettori, e dirigerla nel senso di interessi speciali, che non saranno quelli della maggioranza. Ora gli uomini dotti non saranno mai più attivi, più ingegnosi e diciamolo francamente, più pericolosi in questa partecipazione indiretta, che quando si vedranno esclusi dall'averne

una diretta. Fateli dunque elettori; date loro un mezzo legale e regolare di assicurarsi di una porzione dei suffragi; per tal modo voi diminuite da un lato l'efficacia dei motivi che li spingevano ad usare della loro influenza, mentre dall'altro togliete a quest'influenza il carattere di ostilità che gli esclusi necessariamente si devono imprimere.

La nostra legge elettorale del 17 marzo 1848 si uniformò a queste norme di ragione. Leggiamo difatti nell'art. 3: — *Sono ammessi all'elettorato, indipendentemente da ogni censo;* 1. *I membri effettivi, residenti, e non residenti delle Regie Accademie di Scienze, Lettere e Belle Arti;* 2. *I professori tanto insegnanti che emeriti, e i dottori di collegio delle diverse facoltà componenti le Università degli studii;* 3. *I professori insegnanti ed emeriti delle scuole fuori dell'università;* 4. *I professori insegnanti od emeriti delle Reali Accademie di Belle Arti di Torino e di Genova;* 5. *I professori insegnanti od emeriti delle scuole provinciali di Metodo;* 6. *I membri della Camera di Agricoltura e commercio, delle Reali Accademie, di Agricoltura e di Medicina, della Direzione, dell'Associazione Agraria, e i Direttori dei Comizi Agrari.*

Tutto questo va eccellentemente; duolmi bensì, e forte duolmi, che in questa legge il principio da cui si partiva non venisse applicato in tutta l'estensione che logicamente può e deve avere; ed anzi se ne sia male a proposito deviato. Ve lo provi l'art. 4, che al n° 1 dispone così: — *Sono altresì ammessi all'elettorato a condizione che paghino la metà dell'annuo censo fissato all'art.* 1 *del presente editto, o la metà del fitto stabilito negli articoli* 5 ed 8, *tutti coloro che hanno conseguito il supremo grado accademico di laurea od altro equivalente in alcune delle facoltà componenti le Università del Regno.* — Per qual ragione, io domando, colui che ottenne il grado della laurea in una facoltà deve, per essere ammesso all'elettorato, pagare la metà del censo o del fitto stabilito dalla legge, e ne saranno dispensati i dottori di collegio, i membri delle

accademie di Scienze, Lettere, ed Arti, delle Camere di Agricoltura e di Commercio, o dei Comizi Agrari? Il conseguimento della laurea, il corso degli studii a ciò necessario, gli esami che bisogna subire, sono, per chi intende qualche cosa, al mondo, una garanzia più che sufficiente della capacità intellettuale nel laureato. La collazione di questo grado, basta perchè un uomo abbia in sua balìa gli averi e la vita dei suoi simili. Parliamo il vero. Il Fôro, la Medicina, la Letteratura contarono sempre nel loro seno uomini insigni per cui non ebbero ad invidiare alle università i loro professori, e i loro membri alle accademie. Che se si tratta dell'indipendenza risultante da una certa condizione di fortuna, e se è per questo che fu richiesta nei laureati la metà del censo e del fitto stabilito, perchè non si richiese egualmente nei membri delle Accademie, delle Camere di Agricoltura e di Commercio, dei Comizi Agrari, nei dottori di collegio, nessuno dei quali gode di trattamento o pensione, nè per acquistare la qualità onde è insignito deve possedere una tal quale fortuna? Per qual ragione adunque una siffatta differenza? Noi non sapremmo indovinarla.

IV.

Non saprebbe negarsi ai funzionari appartenenti all'ordine giudiziario ed esecutivo, la capacità intellettuale che si esige per l'esercizio del diritto elettorale. Essi la possedono per lo meno al grado medesimo che le categorie dei dotti. A dir vero come funzionari hanno un interesse distinto a cui sarebbe pericoloso accordare troppa parte nel risultato dell'elezione. Ammettere in maggioranza nei collegi elettorali uomini che cercano naturalmente di allargare, per quanto è possibile, il potere del Governo, e di liberarlo da ogni soggezione costituzionale, sarebbe lo stesso che sacrificare imprudentemente l'interesse generale. Ma conviene avvertire che i funzionari pubblici ammissi-

bili all'elettorato non formeranno giammai che una piccola minoranza nella massa degli elettori di ogni collegio. D'altronde questi uomini sono collocati in tal luogo, da poter esercitare tanta influenza sugli elettori, quanta ne esercitano i membri delle categorie dotte. Vi è dunque lo stesso motivo per conceder loro una partecipazione diretta, che renda la indiretta meno nocevole e meno attiva. E poi l'interesse dei funzionari non è omogeneo; quelli dell'ordine giudiziario sono rivali di quelli che appartengono all'esecutivo; e fra gli uni e gli altri se ne trova un gran numero, presso cui l'interesse individuale del proprietario, del capitalista, del letterato supera l'interesse di categoria. Da ciò si desume, che dovendosi formare un collegio elettorale, a cui sieno chiamate tutte le capacità, i pubblici funzionari, almeno i superiori, non saprebbero essere esclusi.

Così per altro non pensò il nostro Legislatore. La qualità di pubblico funzionario non è un titolo onde essere ammesso all'elettorato. Pare anzi che egli diffidi di loro, giacchè al solo titolo di pubblici funzionari non ammette che i membri inamovibili dei magistrati; e ciascun vede che la loro ammissione deriva unicamente dalla circostanza che per la posizione in cui si trovano, sono affatto indipendenti dal Governo, e perciò non possono andare soggetti alla di lui influenza.

V.

Perchè un uomo possa coltivare il proprio intelletto deve aver ozio, ed una rendita che ecceda ciò che è strettamente necessario al soddisfacimento dei bisogni fisici. L'ozio fa nascere i bisogni intellettuali, e la fortuna somministra i mezzi di provvedervi. Sovra di questo fatto è basata la presunzione di capacità, della quale si è fatto grande e sovente esclusivo uso dalle costituzioni rappresentative moderne. Questa presunzione, come ciascheduno avvisa, non è tanto generalmente vera, quanto quella che

si fonda sull'esercizio di una professione letteraria o scientifica; o di un pubblico impiego. L'esercizio di tale professione, o di tale impiego prova che si è realmente acquistato uno sviluppo intellettuale; la fortuna prova soltanto che si è potuto acquistarlo. Però siccome non evvi altro fatto esterno con cui la coltura dell'intelletto possa manifestarsi, è giocoforza ricorrervi per avere tutti gli elettori capaci, che non appartengono alle due categorie precedenti, cioè i nove decimi per lo meno della massa elettorale.

Vi hanno tre sorgenti diverse di rendita, e per conseguenza tre specie di fortuna. La proprietà territoriale e fondiaria, i capitali, i salari. La proprietà fondiaria fu quasi sempre riguardata con gran favore dai legislatori politici; ed anche oggigiorno in certe costituzioni che pur si vantano democratiche, essa è la condizione essenziale per l'esercizio del diritto elettorale. Ei riesce per altro difficile rendersi ragione di questa preferenza. E dapprima a parità di rendita, la capacità intellettuale è senza dubbio minore nelle classi agricole, che nelle industriali. I proprietari che per la esiguità del loro capitale, o la poca estensione dei loro fondi, si veggono ridotti a coltivare essi medesimi la terra come semplici operai, o i mezzaiuoli che non hanno nè capitale, nè proprietà, sono di tutti gli uomini addetti ad un lavoro manuale, quelli che meno sviluppino la propria intelligenza. Lontani dalla città, non hanno i mezzi nè d'istruirsi, nè di conservare le cognizioni che avessero per avventura acquistato. Privi d'ogni comunicazione coi cittadini che dovrebbero eleggere, non possono nè conoscerli nè giudicarli. D'altronde i lavori dell'industria agricola non esigono alcuno sforzo d'intelligenza; e se lasciano qualche ozio a colui che vi si è dedicato anche per necessità, la fatica eccessiva che gli cagionano, e la rozzezza che mettono ne' suoi organi e nelle sue abitudini lo rendono presso a poco inutile per istenebrargli la mente.

I ricchi proprietari poi, i proprietari che vivono o possono vivere colla rendita delle lor terre, sono, egli è vero,

in generale dotati della capacità intellettuale necessaria per esercitare i diritti politici; ma possedono forse, come piace a taluni di andar predicando in maggior grado che le altre classi della Società, la capacità morale? Io nol credo. Si pretende, che essi sieno particolarmente interessati al mantenimento dell'ordine legale. Ma che cosa è quest'ordine legale? Se è lo stato di cose che resulta ad un'epoca determinata da un certo sistema di leggi stabilite, ne seguirà che non vorranno cambiarlo, quand'anche fosse detestabile; se sotto il nome di ordine legale s'intendono tutti i progressi legalmente operati, allora si fa troppo onore ai proprietari di terre, supponendoli ai medesimi favorevoli. È l'industria, è l'aumento della ricchezza mobiliare ciò che spinge le società nelle vie dell'incivilimento, e tende a distruggere le istituzioni legate a noi dal medio evo. A misura che la ricchezza mobiliare si accresce, che il lavoro umano acquista valore, e che le capacità individuali si vanno emancipando, la proprietà fondiaria vede diminuire la sua importanza, perocchè si divide e in certa guisa si mobilizza. Egli è dunque nell'interesse dei possessori di fondi di opporsi con tutte le forze a questa marcia progressiva, onde conservare i privilegi di cui godono ancora. Se infine l'ordine legale altro non è che il buon ordine, vale a dire la conformità delle azioni d'ogni cittadino colla legge, come mai si è potuto pensare che la proprietà fondiaria, inerente al suolo, indestruttibile al par di lui, sia più interessata alla conservazione del buon ordine che la ricchezza mobiliare, la quale può agevolmente alterarsi, distruggersi, e trasportarsi?

Chi son coloro che più devono temere l'abuso della forza, le sommosse, i disordini d'ogni maniera? Chi son coloro a cui la pace, la sicurezza, e la protezione delle leggi sono più necessarie? Sono i capitalisti, i negozianti, gli uomini d'industria, le cui imprese hanno bisogno di avvenire, e la cui posizione sociale dipende spesso da un credito, che la minima procella può annientare.

Da tutto questo concludo, non esservi ragione alcuna

per ammettere i possessori di fondi in una proporzione più forte che le altre categorie di fortuna, e molto meno per attribuire ad essi soli la capacità elettorale. I loro interessi debbon certo essere rappresentati, ed ottenere qualche influenza sull'elezione; ma questa influenza non saprebbe divenire preponderante, senza pregiudizio per gli interessi generali della società.

Per ciò che concerne ai capitalisti ed ai salariati, è per tutti evidente, che devono concorrere all'elezione, dappoichè sono interessati alla conservazione dell'ordine, all'osservanza delle leggi che proteggono la libertà, e la pubblica sicurezza. Preme ad essi lo svolgimento delle istituzioni politiche, il perfezionamento delle leggi civili penali, e la repressione degli abusi e dell'arbitrario, qualunque sia la forma sotto cui si presenta. La loro tendenza è il progresso, perocchè seguono una strada ove ogni giorno spunta un interesse nuovo, e ne scomparisce un antico, essi formano la parte essenzialmente attiva della Società e per essi la civiltà fu stabilita. La profonda nullità politica a cui si condannarono i salariati, in gran parte dei paesi costituzionali d'Europa, è un fatto anormale che non si riferisce ad alcun principio, nè è possibile giustificare; e bisognerà bene presto o tardi correggere quest'anomalia. L'avvenire della Società appartiene ai lavoratori; coloro che non ne sono persuasi mostrano disconoscere affatto le condizioni dei tempi in cui vivono.

A tutte queste giustissime esigenze soddisfece la nostra legge elettorale del 1848. Ogni specie di fortuna dà diritto all'elettorato; i proprietari di fondi, i capitalisti, gl'industriali, i salariati, sono indistintamente ammessi: e la legge è concepita in senso assai largo; giacchè per essere elettore basta il pagamento di un modico censo, o di un fitto che nulla ha d'eccessivo. Noi non ne riferiremo le singole disposizioni a tutti notissime; ci basta di averne accennato il principio.

VI.

Dopo avervi mostrato quali fra i cittadini possono essere elettori, l'ordine delle idee ci conduce a parlare del modo con cui debbono questi esercitare le proprie funzioni. E qui si presentano al nostro esame le seguenti questioni: 1° Ogni classe di elettori agirà separatamente, ovvero saranno tutti riuniti senza distinzione in un solo consesso o collegio? 2° Il diritto elettorale spetterà soltanto a que' cittadini che rivestono le qualità di sopra specificate, oppure non avranno essi che una parte preponderante nel risultato dell'elezione? 3° La massa degli elettori deve, o no, essere divisa in collegi, indipendenti l'uno dall'altro? 4° Il voto per l'elezione ha da essere pubblico o segreto?

E quanto alla prima, non si richiede molta meditazione per accorgersi, che il sistema diretto a ragunare separatamente gli elettori di ciascuna classe o categoria, diviene per necessità origine di assai pericolose conseguenze. Egli infatti riunendosi o come uomini letterati, e come funzionari pubblici, o come proprietari andranno sempre soggetti alle influenze dello spirito di corpo, ed all'azione degl'interessi di quelle categorie, alle quali appartengono, molto più che non lo sarebbero, ove si trovassero commisti agli elettori di altre categorie; conciossiachè nel primo caso si trovano disposti a considerare il diritto elettorale onde godono, come direttamente annesso alla qualità in forza di cui lo vengono esercitando, mentre ciò non accade nel secondo caso. Allora l'elettore facilmente si persuade ch'egli non è chiamato all'elezione dei deputati se non nella sola qualità di cittadino capace; di cittadino, e lo era prima di appartenere alla classe in cui è annoverato; di capace, è presunto tale in virtù di un fatto esterno che nella legge elettorale non acquista importanza se non a motivo della stessa presunzione che induce. Ecco ciò che gli elettori non dimenticheranno giammai quando siano tutti in sol corpo

mescolati, qualunque sia la classe a cui appartengono; ecco ciò che saranno sempre pronti a dimenticare, dove le classi sieno chiamate all'elezione l'una distintamente dalla altra. Vuolsi pertanto in questa parte lodare la nostra legge elettorale, in cui si tenne conto delle varie categorie dei cittadini per desumerne presuntivamente la capacità elettorale, si volle per altro che senza distinzione fra le medesime, gli elettori una volta ammessi concorressero all'atto della nomina.

VII.

Passando alla seconda quistione premettiamo che alla medesima non può farsi luogo se non in certe particolari circostanze politiche di uno Stato, le quali sono del resto estranee alla legislazione costituzionale. Può qualche volta accadere, che sebbene la capacità non si trovi che in una o due categorie di cittadini tuttavia il Legislatore, o in seguito di precedenti che deve rispettare, o per la forza di urgenti circostanze a cui deve obbedire, sia costretto di accordare i diritti politici ad un numero maggiore di cittadini, vale a dire anche a molti, nei quali non riconosce l'attitudine necessaria. In questi casi è d'uopo operare in modo, che i capaci o i più capaci ottengano nella elezione un voto preponderante. Per raggiungere siffatto scopo vennero messi in opera diversi mezzi: *il doppio voto, la candidatura, la ritenzione.* Essi hanno una cosa comune fra loro che ne è come il punto di partenza; cioè, la formazione di due distinti collegi elettorali, di cui l'uno è composto sotto condizioni più severe dell'altro, e riesce quindi meno numeroso. Nel piccolo collegio si presume una maggioranza capace, non così nel grande.

Somiglianti mezzi, in qualunque guisa vengano combinati nella pratica, non sono mai conformi alla logica, e conseguentemente non saprebbero approvarsi in teoria, vale a dire sotto l'aspetto puramente scientifico. Quando si è

trovata una categoria d'elettori intellettualmente e moralmente capaci, non concorre alcuna ragione per restringere il diritto elettorale che le viene attribuito, ed aggiungervi altri elettori la cui capacità sia dubbiosa. Se questa categoria composta in ragion della sua capacità intellettuale fosse insufficiente dal lato della capacità morale, non si corregge il difetto con unirvi elettori i quali sieno intellettualmente incapaci. E viceversa la cooperazione di un piccolo collegio moralmente difettoso non potrà prevenire i risultati dannosi a cui dia luogo l'incapacità intellettuale del grande collegio. Nulladimeno, siccome i mezzi dianzi accennati vennero frequentemente posti in uso e forse potrebbero esserlo ancora, così è del nostro istituto il farne un brevissimo cenno.

Nel sistema del doppio voto, il grande collegio si compone di tutti gli elettori; ma non è chiamato se non all'elezione di una parte dei deputati che trattasi di nominare. Il rimanente si elegge soltanto dal piccolo collegio, i cui membri si trovano così chiamati ad una doppia cooperazione, a un doppio voto. Tale era il sistema stabilito in Francia dalla Legge 29 giugno 1820. I collegi provinciali *(d'arrondissements)* composti di tutti i cittadini, i quali pagavano 300 franchi di imposizioni dirette eleggevano 258 deputati sopra i 430, di cui si componeva la Camera. I collegi dei dipartimenti formati dagli elettori i più imposti in numero eguale al quarto sulla totalità degli elettori del dipartimento avevano solo il diritto di eleggere 172 deputati. Onde giustificare teoricamente cosiffatto sistema, bisogna fare il seguente ragionamento: il grande e il piccolo collegio, considerati separatamente, non presentano bastevoli guarentigie di capacità, dimodochè l'intiera elezione possa essere all' uno od all' altro confidata. Il collegio generale pecca per incapacità d'intelletto, il piccolo collegio per incapacità morale. Ma chiamando ciascheduno di essi ad una parte dell'elezione, i resultati di queste diverse incapacità dovranno neutralizzarsi, e il corpo intiero dei funzionari, eletti sepa-

ratamente dai due collegi si troverà dotato di tutte le qualità richieste per l'esercizio delle sue funzioni, come se fosse stato eletto da una categoria di elettori perfettamente capaci. È egli d'uopo intrattenersi a dimostrare il vizio di questo ragionamento? Come mai un corpo composto di due frazioni, che considerate a parte non possedono la capacità richiesta, potrà acquistarla colla riunione delle medesime? Quando ad un funzionario incapace se ne aggiunga un altro del paro incapace, si hanno due funzionari incapaci invece di un solo; ecco tutto.

VIII.

Nel sistema della *candidatura* le due categorie degli elettori rimangono distinte, nè prendono parte alle medesime operazioni. L'una di esse, ordinariamente la più numerosa, non elegge già i deputati, ma si limita a proporre un certo numero di candidati, fra i quali l'altra categoria è tenuta di scegliere. Tale era il sistema elettorale proposto nel 1820 al Parlamento Francese dal Guardasigilli il signor De Serre. Gli elettori d'ogni dipartimento erano divisi in due collegi. L'uno formato dei meno imposti, nella proporzione di quattro quinti sul numero totale; e questo dovea presentare un numero di candidati doppio di quello dei deputati da eleggersi. L'altro, il quale componevasi dei maggiormente imposti in numero eguale al quinto, non prendeva alcuna parte alla prima operazione, e dovea solo scegliere i deputati sulla lista a lui presentata. Questo sistema non è niente più razionale del precedente. Intendo bene che l'incapacità della categoria proponente, possa non viziare che una parte della lista di presentazione, e che così a tutto rigore la categoria eleggente possa trovarvi un numero bastante di elegibili atti a divenir deputati. Ma se ella è capace di conoscerli e giudicarli, perchè ristringere la sua scelta? E se è incapace, come mai il di lei intervento potrebbe tornar vantaggioso? D'altronde dipen-

derà sempre dagli elettori proponenti rendere illusoria l'azione del collegio che elegge, e di dettargli la scelta. Basta perciò che a coloro di cui vogliono l'elezione, uniscano dei candidati di una indegnità od incapacità tanto notoria, che la loro nomina possa riguardarsi come moralmente impossibile. E questa astuzia venne in parecchie occasioni adoperata.

IX.

La *ritenzione* è un sistema complesso, nascente dalla combinazione del doppio voto colla candidatura. Il grande collegio comprende tutti quanti gli elettori; ma non è chiamato che ad una semplice presentazione. Al solo collegio speciale si appartiene l'elezione definitiva. I membri di quest'ultimo intervengono adunque alle due operazioni, di presentazione cioè, e di nomina, ma nella seconda non possono che ritenere i candidati scritti nella lista di presentazione. Questo sistema fu per molti anni seguitato a Ginevra. Tutto ciò che abbiam detto intorno al doppio voto ed alla candidatura, si applica egualmente alla ritenzione; anzi ai vizi dei due primi sistemi, aggiunge ancora quello di una maggiore complicazione.

Concludiamo pertanto, che l'assoluta esclusione degli elettori incapaci, e il diritto negli elettori capaci di concorrere direttamente all'elezione dei rappresentanti, sono i soli principii razionali in questa materia: e siamo lieti di poter dire che questi principii furono applicati nella legge elettorale che ci governa.

X.

La massa degli elettori deve essere divisa in vari collegi indipendenti, ognuno dei quali elegga un deputato?

Ecco la terza delle quistioni che ci siamo proposte. Il sistema della divisione per collegi vedesi generalmente adot-

tato nei paesi costituzionali, e lo fu ancora tra noi: 204 sono i deputati che costituiscono in Piemonte la Camera elettiva, e sono nominati da 204 distinti collegi. Ma chiunque voglia riflettere sulla natura del regime rappresentativo, chiunque voglia attentamente considerare i fatti, dovrà convenire che questo sistema manca assolutamente di base razionale, ed è spesso cagione del più grave inconveniente, quale è quello di falsare la rappresentanza nazionale. E per verità, chi rappresentano i deputati? Non il collegio che li elegge, non la provincia a cui appartengono; ma sibbene l'intiera Nazione. Così esplicitamente lo Statuto dichiara. Or se un deputato rappresenta la Nazione, bisogna bene che sia scelto dalla medesima, o per dir meglio da tutti gli elettori. Che se, atteso l'eccessivo loro numero, le distanze dei luoghi, ed altre consimili accidentalità, non possono tutti convenire in un luogo, bisogna almeno convocare gli elettori di una divisione, o di una provincia, e fare eleggere da questo consesso quel numero di deputati che secondo la legge, la divisione o la provincia deve mandare al Parlamento. In questa guisa, se alla nomina del deputato non concorre, giacchè è impossibile, l'intiero corpo degli elettori, ve ne concorre almeno una gran parte, quella che è dato al Legislatore di farvi concorrere. Perciò la nomina sotto un certo rispetto può dirsi nazionale. Ma come dir ciò quando l'elezione si fa da un collegio composto di 400,200, e talvolta anche di 50 cittadini? Gli elettori di due mandamenti pretenderanno di rappresentare la Nazione, od una parte considerevole di essa? So bene che il regime rappresentativo si appoggia sopra una finzione di diritto; ma questa finzion deve avere un fondamento nel fatto, ma devono concorrere i termini abili per crearla; ma non potrebbe sussistere, se menasse all'assurdo. Non è egli evidente che nel sistema dei collegi elettorali, come sono ordinati, il risultato esprime unicamente il voto d'una piccolissima minoranza rimpetto al numero totale degli elettori che è possibile di far concorrere alla nomina, voto il quale in realtà può

essere ed è non di rado contrario a quello della maggioranza? Se per l'opposto tutti gli elettori di una divisione, od almeno di una provincia sono riuniti in un solo collegio, le scelte cadranno sugli uomini più conosciuti e stimati in quel tratto di territorio. L'intrigo e la mediocrità possono riuscire in un circolo angusto; ma a misura che il circolo si estende, conviene che l'uomo s'innalzi per attirare verso di se gli sguardi, e i suffragi. In questo modo si toglie l'effetto delle oscure e piccole influenze, per assicurare quello delle influenze grandi e legittime, e la Nazione può ripromettersi che i suoi deputati pel loro carattere e pel loro ingegno, saranno meritevoli della comune confidenza, capaci di concorrere alla formazione della legge. Questa verità insegnata dalla teoria vien confermata dall'esperienza. Colla legge del 5 febbraio 1817, tanto applaudita dai francesi, si statuì che in ogni dipartimento non fosse che un solo collegio elettorale, il quale dovea radunarsi nel capo-luogo, oppure in quell'altra città che s'indicasse dal re; e questa Legge non tardò a portare i suoi frutti. Nello anno successivo, dovendosi rinnovellare per un quinto la Camera dei Deputati, si videro eletti uomini per ogni maniera di virtù venerandi, quali erano Lafayette, Manuel, i Generali Foy e Gravier, ed altri di simil tempra. Invece, che accade talvolta nei collegi istituiti secondo la Legge del 26 marzo 1848? Quanti nomi inaspettati non escono talvolta dall'urna elettorale. Io mi taccio, o Signori, lasciando che parlino i fatti. Non è certo in Camera composta a siffatto modo che la Nazione può riporre la sua confidenza!

XI.

Rimane finalmente a sapersi, se il voto degli elettori debba essere pubblico o segreto. Nulla, dicono i fautori della pubblicità, nulla di più contrario al principio di un governo popolare, che è e deve essere la virtù, quanto permettere ai cittadini di celare i propri sentimenti. Ognuno deve conto

alla patria della sua condotta, e dei motivi che lo dirigono; niuno può esimersi dalla censura della coscienza pubblica; e tutti devono avere il coraggio della loro opinione. Il secreto dei voti, secondo G. Giacomo Rousseau, non può convenire che ad un popolo corrotto, e a cittadini le cui voci sien compre. Nessuna legge è più favorevole alla corruzione e alla mala fede, di quella che chiama le tenebre sulle operazioni elettorali, e stende un velo sulle vergognose mene di corrompitori e corrotti. Leggi consimili per testimonianza di Cicerone portarono a rovina la Romana Repubblica.

Malgrado ciò, vi hanno molti e gravissimi pubblicisti, i quali la pensano diversamente. A loro avviso la più completa pubblicità deve accompagnare tutte le operazioni elettorali tranne il voto. Bisogna che l'azione del votare, quella del raccogliere i voti, del numerarli, e del pubblicarne il resultato, abbiano luogo al cospetto, e sotto la sorveglianza delle parti interessate cioè di tutti i cittadini elettori o no; ma il voto deve esser secreto. È questo il vero preservativo, l'unico che sia efficace contro la corruzione elettorale. Il voto per isquittinio applicato alle operazioni elettorali ha sempre un vantaggio assai evidente, che manca al voto pubblico, vale a dir quello di preservare l'elettore dalle influenze corruttrici del di fuori, e di lasciarlo alle sole ispirazioni del suo personale convincimento. In un corpo elettorale che contiene o si presume almeno contenere tutte le capacità intellettuali del paese, la convenienza o meglio la necessità della votazione secreta non saprebbe plausibilmente contestarsi. Gli elettori non potrebbero ricevere dal di fuori alcuna impulsione tutelare. L'opinione dei non elettori non si reputa abbastanza illuminata: cessa pertanto ogni motivo per desiderare che prevalga a quella degli elettori, anche nell'ipotesi che l'interesse di costoro non rappresentasse collettivamente l'interesse generale.

Quanto a noi crediamo che la questione non possa rettamente decidersi *a priori*. Ciò che la rende dubbiosa si è il duplice carattere che può assumere la pubblicità. Se da

un lato ella assoggetta l' elettore alla sorveglianza tutelare dell' opinione delle masse. dall' altro l' espone all' influenza corruttrice degli individui interessati all' elezione. Mediante il voto segreto l' elettore può sottrarsi agli effetti di questa influenza corruttrice, ma sfugge nel tempo stesso alla sorveglianza tutelare che nasce dalla pubblicità. Non accade nelle elezioni ciò che accade nelle leggi o negli atti governativi, ove la lotta non sorge che fra i principii e le opinioni. L' elezione è una questione di persone nella quale agiscono l' amor proprio, gl' interessi o le passioni d' individui e di classi che possedono ampi mezzi di corruzione. In conseguenza la posizione sociale e legale degli elettori è il dato indispensabile da cui convien partire onde sciogliere il problema. Egli è col soccorso di questo dato che diverrà possibile al Legislatore di prevedere a quale delle due influenze, tutelare o corruttrice, sarà più accessibile l' elettore; e quindi decidere se convenga meglio esimerlo col voto segreto all' influenza delle individualità, o sottometterlo col voto pubblico alla censura che esercita l' opinione delle masse.

La nostra legge elettorale adottò il sistema del voto secreto; e considerando lo stato attuale della Società in cui viviamo, non saprei trovar motivo per criticare la sua risoluzione.

LEZIONE XXXIII.

Privilegio dei Senatori e dei Deputati.

Parleremo in questa lezione di alcune disposizioni dello Statuto, le quali riguardano specialmente le persone dei senatori e deputati, e costituiscono in certo modo le loro prerogative, e i loro privilegi.

S' incontrano primieramente gli articoli 37, 45, 46 così concepiti. — Art. 37. *Fuori del caso di flagrante delitto, niun Senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri.* — Art. 45. *Nessun Deputato può essere arrestato, fuori del caso di flagrante delitto, nel tempo della sessione, nè tradotto in giudizio in materia criminale, senza il previo consenso della Camera.* — Art. 46. *Non può eseguirsi alcun mandato di cattura per debiti contro di un Deputato durante la sessione della Camera, come neppure nelle tre settimane precedenti e susseguenti alla medesima.*

I.

Queste disposizioni sono letteralmente tradotte dalla Carta Francese del 1830.

I Pari dell'antica monarchia in Francia non potevano essere giudicati che dalla Corte dei Pari. L'articolo 29 della Carta Francese, corrispondente all'articolo 37 del nostro Statuto, è una reminiscenza di quest'uso derivato dal regime feudale. Non è possibile ravvisarvi l'applicazione della massima per cui ognuno deve essere giudicato da'suoi uguali. Difatti in uno Stato ove regna il principio della sovranità nazionale, i funzionari pubblici altro non sono che i mandatari della Nazione, e non ottengono da questa delegazione che un'autorità temporanea sui loro concittadini, non mai una sovranità reale e indipendente dalle loro funzioni. I tribunali ordinari sono dunque i loro giudici naturali come lo sono per gli altri. Ora se si ammette che i senatori sono solamente gli eguali dei senatori, bisognerà per essere conseguenti far giudicare i deputati dalla Camera elettiva, i ministri dai loro colleghi, i magistrati qualunque dal corpo di cui fanno parte. Senza dubbio conviene impedire che il Governo per mezzo del potere giudiziario, sul quale difatti esercita una considerevole influenza, possa disorganizzare le assemblee legislative, ed escluderne un oratore di cui paventi l'eloquenza; ma bastava a ciò esigere l'autorizzazione della Camera per l'arresto e il processo come si è stabilito rispetto ai deputati, nè vi era bisogno di creare pei senatori un tribunale particolare ed eccezionale. Niente giustifica questa differenza tra i membri delle due Camere. Del resto essa non è sola, come ce ne convince il confronto tra l'art. 37 e gli art. 45 e 46 dello Statuto. Il privilegio dei deputati quanto alle materie criminali è rispetto alla durata della sessione; e quanto alle civili allo stesso spazio di tempo accresciuto di sei settimane. Invece il privilegio dei senatori sussiste sempre, senza alcuna intermittenza. Si addusse per ragione che la dignità di senatore è conferita a perpetuità, vale a dire a vita, mentre le funzioni di deputato sono puramente temporanee. Ma partendo da questo riflesso, era pur forza decidere che il privilegio dei deputati durasse per tutta la

legislatura, e non già soltanto pel tempo della sessione. In questa guisa vi sarebbe stata somiglianza di posizione. Ma certamente era meglio equiparare i deputati e i senatori, rendendo ad entrambi comune l'art. 45. Onde assicurare l'indipendenza del Senato non eravi alcuna necessità di sottrarre i suoi membri al poter giudiziario; la qual cosa può anzi produrre l'inconveniente gravissimo di lasciare impuniti i delitti per una folle vanità, ed un male inteso spirito di Corpo. Continuando il confronto fra i suddetti articoli vi osserviamo che l'art. 37, relativo ai senatori parla solo di *arresto,* e non richiede, come l'art. 45 pei deputati, l'autorizzazione del Senato onde sieno quelli tradotti in giudizio, cioè processati; ed ognuno ne comprende facilmente il motivo, tostochè al Senato stesso appartiene di giudicare intorno alla loro colpabilità.

II.

Come abbiamo veduto, l'art. 46 dispone non potersi eseguire alcun mandato di cattura per debiti contro di un deputato durante la sessione, ma simile disposizione manca nello Statuto riguardo ai senatori. Saranno essi dunque soggetti all'arresto personale per debiti? Il sig. Berriat Saint-Prix commentando gli analoghi articoli della Carta Francese non lo crede, tuttochè confessi che la sua opinione non manchi di essere singolare: — Il est peu vraisemblable, dice egli, que les rédacteurs de la Charte qui ont sous les autres rapports favorisé la Chambre des Pairs aient entendu lui laisser le désavantage sous celui-ci. Il faut donc dire; *aucun Pair ne peut être arrête même en matière civile.* Le sens ainsi déterminé je ne crois pas qu'on puisse appliquer ici la disposition qui permet l'exercice de la contrainte par corps contre les députés à certaines époques. Mais j'avoue qu'il est bizarre d'exempter complètement les Pairs d'un moyen d'exécution destiné par la loi à contraindre les citoyens, au payement de leurs dettes. La

qualité de Législateur ne dispense pas apparemment de tenir sa promesse. — Noi non sapremmo ammettere questa opinione. La regola dominante sancita nell'art. 24 dello Statuto si è quella della qualità. *Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge.* Secondo questa regola, anche i senatori debbono andar soggetti alla costrizione personale nei casi in cui la legge accorda cotal mezzo di esecuzione per compellere il debitore al pagamento. Perchè la regola cessasse, bisognerebbe trovare un'eccezione nello Statuto. Ora questa eccezione vi è bensì scritta in favore dei deputati durante il tempo della sessione, ma non vi si legge pei senatori, e non vedrei con quale autorità un pubblicista si arrogasse di crearla, molto meno vedrei in qual modo quell'eccezione avesse a dirsi illimitata quanto al tempo siccome pretende il sig. Berriat-Saint-Prix.

Tutto il più che potesse farsi su questo rapporto in vantaggio dei senatori, sarebbe l'estendere ad essi l'art. 46 dello Statuto, avvegnachè non parli che dei soli deputati; ma questa disposizione che si vuole estendere, bisognerebbe ritenerla nei suoi termini, e parificando in via d'interpretazione i senatori e i deputati bisognerebbe dire, che per gli uni come per gli altri il privilegio è limitato unicamente alla durata della sessione. Volere non solo estendere l'art. 46 ai senatori, ma rendere ancora indefinito il privilegio per coloro ai quali si estende, è lo stesso che fare una giunta arbitraria allo Statuto, e capovolgere tutti i principii.

III.

I termini coi quali è concepito l'art. 45 suppongono il caso di un cittadino, il quale sia stato eletto deputato, e contro cui dopo la sua elezione voglia rilasciarsi un mandato di arresto ed iniziare un procedimento criminale. Si decide che in questo caso nè l'una cosa nè l'altra può aver luogo, senza il previo assenso della Camera. Or figuriamo

che siasi eletto deputato un cittadino già inquisito per delitto, e già arrestato. Si applicherà allora l'art. 45? Dopo la sua nomina a deputato l'inquisito dovrà essere liberato, e il processo rimanere sospeso? L'art. 37 della Costituzione Francese del 1848 decide affermativamente; e di conformità fu risoluto dalla nostra Camera elettiva nella sua seduta degli 11 dicembre del detto anno. L'avvocato Didaco Pellegrini, era stato carcerato dietro un'accusa contro lui diretta dal pubblico ministero per ragione di delitto politico. Mentre egli era in carcere un collegio elettorale di Genova lo scelse a suo deputato. L'elezione fu trovata regolare, quindi approvata. Dopo ciò la Camera dei Deputati prese la seguente deliberazione: — Previa dichiarazione essere il Deputato Avv. Didaco Pellegrini libero dal carcere in cui si trova come conseguenza immediata dell'approvazione di sua elezione, passa all'ordine del giorno. E l'Avv. Pellegrini fu posto immediatamente in libertà, e andò a sedere fra i rappresentanti della Nazione. Consultando i principii del diritto costituzionale filosofico il disposto della Costituzione Francese, e la decisione della nostra Camera elettiva non sembrano aver fondamento. Qual'è infatti la ragione da cui parte l'art. 45? L'idea di difendere l'Assemblea Nazionale dai soprusi e dalle invasioni del potere esecutivo, o giudiziario, i quali potrebbero agevolmente trovare un pretesto di accusa per allontanare un incomodo deputato. Perciò si vuole che dalla Camera venga autorizzata l'inquisizione criminale contro uno de'suoi membri. Ma questa ragione evidentemente non concorre allorquando si parla di un cittadino, il quale sia chiamato a far parte della rappresentanza nazionale quando già si trova accusato e tradotto in carcere.

È difficile, dirò anzi quasi impossibile, che il potere esecutivo si attenti di far accusare un uomo nella vista che non venga eletto a deputato. Onde avere un utile risultamento, bisognerebbe dirigere le accuse contro a molti; bisognerebbe dirigerle contro gli uomini più accetti alla

Nazione, poichè sarebbe di essi appunto che si vorrebbe impedir l'elezione. Se ciò accadesse, se un ministero commettesse l'assurdo errore, all'epoca delle elezioni, di far mettere in istato d'accusa i cittadini più distinti che entrerebbero nell'opposizione, quel ministero sarebbe sull'istante rovesciato.

Ciò posto, esaminiamo rimpetto ai principii di ragione, quale sia la condizione di un cittadino che trovasi accusato di un delitto e di più arrestato. Senza dubbio ei deve presumersi innocente fino a tanto che non sia chiarito colpevole con una sentenza; nè la incarcerazione preventiva può divenire un argomento contro di lui, o privarlo di alcun diritto. Ma frattanto si è già verificato l'esercizio legittimo del potere giudiziario in debito tempo, e quando non vi si frapponeva alcun ostacolo costituzionale o legale: frattanto ella è massima inconcussa nei paesi liberi che nessun potere, fosse anche il legislativo, può censurare o revocare gli atti del potere giudiziario eseguiti entro i limiti delle sue facoltà. S'intende bene come senza punto pregiudicare le attribuzioni del potere giudiziario, colui il quale è deputato non possa venire nè arrestato, nè tradotto in criminale giudizio senza il previo assenso della Camera. Qui vi è una limitazione all'esercizio del potere giudiziario scritta in quella stessa legge fondamentale che lo crea; vi è una condizione senza l'adempimento della quale questo potere non può agire.

Quando lo Statuto dice ai magistrati: — Non potrete nè arrestare nè ricercare in via criminale i deputati del popolo senza l'autorizzazione della Camera, — esso toglie loro ogni potenza, e quindi colpisce di nullità i loro atti qualora si attentassero di farne. Ma la cosa è ben diversa nel caso in cui un cittadino è inquisito od arrestato prima che fosse eletto a rappresentante. Questi atti erano validi, il potere giudiziario non solo poteva, ma doveva eseguirli. Come cesserebbero di avere il loro effetto? Forse in conseguenza dell'elezione, come opinò la nostra Camera elettiva

nel 1848? Ma ecco dunque un collegio elettorale posto al disopra della magistratura nelle funzioni che sono a questa esclusivamente devolute. Un delitto è commesso; la giustizia procede, e dopo avere assunte le opportune informazioni crede di aver trovato il reo, e se ne impadronisce. Tutto era fin quì regolare, e l'inquisito non potea sperare di vedersi rimesso in libertà se non mediante una pronuncia che riconoscesse la di lui innocenza. Ora ecco sorgere un altro mezzo di liberarlo, e di toglierlo alla sorveglianza della giustizia, l'elezione. Uscito una volta di carcere, divenuto inviolabile per la sua qualità di deputato, potrà sottrarsi colla fuga alla pena. So benissimo che i diritti degli elettori vogliono essere rispettati; ma non sono meno sacri quelli del poter giudiziario; e nell'elezione, come nella candidatura di un inquisito per reato, evvi certo disprezzo della pubblica morale che non vorrebbesi favorire, balena il sospetto di un accordo riprovevole fra l'accusato e gli elettori, che non dovrebbe mai in tanto solenne atto incontrarsi. La ragione pertanto esige che si dichiari, dover rimanere in sospeso la nomina a deputato del cittadino accusato criminalmente, fino a tanto che non emani la sentenza del giudice competente

IV.

Queste riflessioni convengono ancora all'art. 46 dello Statuto, ove è detto che non può eseguirsi verun mandato di cattura per debiti contro di un deputato durante la sessione della Camera, come neppure nelle tre settimane precedenti o susseguenti alla medesima. Secondo le massime adottate dalla nostra Camera elettiva nel 1848 converrebbe decidere, che se l'elezione di un collegio cadesse sopra un cittadino imprigionato per debiti, approvata appena questa elezione, egli dovrebbe essere immantinente restituito alla libertà. Ma a parer nostro siffatta decisione non sarebbe giusta. — Lorsque l'emprisonnement est un

fait accompli, dice un Pubblicista Francese, il ne peut cesser que dans les cas positivement prévus par la loi, que l'intérêt général, lorsque le droit de faire emprisonner n'a pas encore été exercé, suspende l'exercice de ce droit on le comprend: personne n'étant supposé ignorer la loi, on doit connaître ce privilège qui résulte de notre Code politique; et le créancier doit s'imputer d'avoir laissé en liberté le débiteur qui était sous le coup de la contrainte par corps, et qu'on a pu néammoins élire député; mais lorsque le créancier a fait toutes ses diligences, décider que le choix, que les électeurs font d'un détênu pour député, doit à l'instant même si on se trouve dans le temps de la session faire lever l'ecrou, ce serait d'abord donner à ce texte de la Charte une extension contraire à la nature des choses; puisque cet article n'est qu'une exception, et que toute exception se renferme dans ses termes. Nous disons que ce ferait étendre le texte de la loi; en effet les expressions de l'article sont remarquables: *aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la Chambre.* Il s'agit donc d'une contrainte à exercer, et non d'une contrainte déja exercée contre un individu qui n'était pas encore membre de la Chambre: il faut donc faire violence aux expressions de la loi pour décider que le détênu élu député devra être mis en liberté. Ajoutons que si la Charte a du dans l'intérêt général se montrer indulgente pour l'éléction d'un homme en liberté quoique sous le coup peut-être de jugements emportant la contrainte par corps, mais que les électeurs pouvaient ignorer, il ne devait pas être de même pour l'homme qui a laissé exercer contre lui la contrainte.

Or supponiamo che un Deputato, finita la sessione e trascorse le tre settimane susseguenti, sia stato incarcerato per debiti. La di lui detenzione dovrà cessare al momento in cui comincierà la nuova sessione, anzi nelle tre settimane che ne precedono l'apertura? Noi opiniamo in senso affermativo su questa questione, nè crediamo di

metterci in contraddizione con quanto abbiamo precedentemente detto. Infatti se nella precedente questione abbiamo sostenuto che la detenzione non doveva cessare, si è perchè l'arresto erasi praticato sopra un individuo che non era ancora deputato, e la volontà di un collegio elettorale non poteva annullare quell'atto legalmente eseguito; ma per lo contrario, nel caso attuale, l'arresto ebbe luogo sopra un deputato in un tempo in cui era permesso di farlo. Quando pertanto sopravviene il tempo della sessione, concorrono a di lui favore tutte quelle ragioni che consigliarono l'art. 46 dello Statuto, nè si lede alcun diritto del creditore, il quale facendo incarcerare per debiti il deputato, dovea sapere che quella incarcerazione verrebbe a cessare al momento in cui nell'interesse generale fosse chiamato alla Camera.

Potrebbe accadere che un deputato fosse arrestato per debiti prima che spirassero le tre settimane, allorquando la sessione è finita, non già per la chiusura, ma per lo scioglimento della Camera. In questo caso l'arresto avrebbe a dirsi valido? Il tribunale della Senna ha deciso negativamente, pei seguenti motivi: — Attendu qu' aux termes de l' art. 43 de la Charte, aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la Chambre des Députés durant la session, et dans les six semaines, qui l'auront précedée, ou suivie; que cette disposition constitutionnelle, ne distingue pas entre la fin des sessions par voie de clôture, ou par voie de dissolution; que si en droit il n'est pas permis de distinguer, c'est alors surtout que, comme dans l'espèce, la liberté individuelle en serait affectée; attendu qu'en pénétrant l'esprit du Législateur on comprend qu' il a eu en vue tant la dignité de celui, qui la veille même en quelque sorte était rèvetu des grandes fonctions des deputés de la France, que les intérêts particuliers d' un citoyen négligés pendant l' exercice d' un mandat tout d' intéret publique.

A noi sembra però che questa decisione sia assoluta-

mente erronea. Infatti per lo scioglimento della Camera, la qualità di deputato viene immediatamente a cessare; e sarebbe assurdo che si conservassero i privilegi annessi ad una qualità che si è perduta, e più non esiste. Sciolta la Camera, i deputati sono ridotti alla condizione di semplici cittadini, e rimangono come qualunque altro sottoposti, senza distinzione di tempo, all' arresto personale per debiti. La disposizione dell' art. 46 dipende non da considerazioni personali, ma sibbene da una vista d' interesse generale a cui vengono subordinati i privati interessi. Ma quando più non evvi nè Camera, nè deputati, quest' interesse generale non concorre, e quindi non vi è ragione per limitare l' esercizio dei diritti privati.

Infine ei riesce evidente come il suddetto art. 46 non sia applicabile ad un deputato il quale venisse dichiarato in istato di fallimento; anche durante la sessione egli potrebbe essere arrestato a norma dell' articolo 473 del Cod. di Commercio. Ella è questa una conseguenza necessaria di quanto è disposto nell' articolo 104 della legge elettorale ove si stabilisce essere ineligibili i falliti. Il fallimento toglie l' esercizio dei diritti politici; e senza di questo non si può essere nè elettore, nè deputato. Se accada pertanto che il deputato incorra nella perdita di tali diritti, nessuno non vede che deve perdere anche quelli, i quali di loro natura non possono sussistere senza i primi. Così del resto decideva la Costituzione Francese dell' anno VIII.°

V.

Nell' art. 51 dello Statuto sta scritto che: *I Senatori ed i Deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere.* Questo principio è uno fra i più essenziali del sistema rappresentativo, e come rettamente avvisa Lanjuinais, benchè non fosse espresso nella Costituzione, vi dovrebbe essere di necessità sottinteso. E per verità la base d' ogni governo

rappresentativo è la volontà della Nazione manifestata dai rappresentanti che elegge. Or questa volontà come potrebbe farsi conoscere, se coloro che debbono manifestarla potessero incorrere in una responsabilità qualunque nel compiere il loro nobilissimo ufficio? Se la manifestazione è incompleta è una menzogna. E tale diritto è ben distinto da quello che è comune a tutti i cittadini di esprimere e pubblicare le loro opinioni. Quest'ultimo, se non può essere ristretto con misure preventive, va soggetto però in tema di abuso a leggi repressive; ma nè le une nè le altre hanno luogo nei senatori e deputati quando sono nell'esercizio delle proprie funzioni. Il Senato o la Camera non potrebbero imporre silenzio ad uno dei suoi membri, purchè rispettasse il regolamento ed osservasse le forme consuete. A maggior ragione non potrebbero escluderlo dall'assemblea quando avesse pronunciate inconvenienti parole. Sarebbe questo un offendere la propria sovranità, un attentare all'inviolabilità delle elezioni. L'espulsione di Manuel dalla Camera Francese nel 1823 non può citarsi come precedente; essa non fu che uno scandaloso e lagrimevole abuso della forza.

VI.

Finalmente nell'art. 50 dello Statuto si dichiarò che: *Le funzioni di Senatore e di Deputato non danno luogo a retribuzione od indennità.*

La massima parte dei pubblicisti professa una contraria sentenza, e a mio senso con tutta ragione. È giusto che si accordi una indennità ai deputati, dice il Rosmini, specialmente a quelli che vengono dalle provincie. Senza di ciò si ristringerebbe troppo il numero di coloro che volessero accettare il mandato, e si escluderebbero molte capacità. Senza questo provvedimento, la Costituzione non sarebbe coerente al suo spirito, mentre non richiede alcun censo per gli elegibili. Nel Belgio si è dovuto assegnare dugento fiorini al mese ai deputati che non abitano la

città in cui si tiene la sessione. I deputati di provincia che abbandonano le proprie famiglie e la sopraveglianza dei loro affari per recarsi alla capitale, impiegando la loro opera nell' ufficio di rappresentante, soggiacciono necessaríamente a ragguardevoli spese; e in una Nazione che entra appena nelle vie costituzionali, e però non intende ancora universalmente in pratica l' importanza di reggersi da sè stessa, sarebbe forse difficile trovare persone capaci e prive d' impiego in provincie, che potessero o volessero sottomettersi a tali sacrifizi personali e reali senza alcuna indennità pel puro amore della patria; e i candidati oltre di ridursi a poco numero, sarebbero per lo più giovani ambiziosi di far mostra di eloquenza e cogliere trionfi anzichè padri di famiglia assennati e maturi. — Il faut se ressouvenir, avverte il signor Lanjuinais, que l' article de l' indemnité, aux députés est essentiel au maintien des libertés pubbliques. Les ministres, et l' aristocratie sont venus à bout d' en priver la France. Il était das nos lois avant et depuis 1814. En le supprimant en 1815, et en confirmant depuis cette suppression, l' on a fait une immense brèche à l' edifice de nos garanties politiques; on a donné d' enormes avantages à la ligne des privilèges devenué e toute puissante. — Sono da vedersi su questo punto il discorso di Odillon Barrot pronunziato alla Camera dei deputati nella seduta degli 8 marzo 1831, ed un articolo del dottissimo Carlo Comte, nella Rivista Enciclopedica (maggio 1828), in cui dimostrava che perseverando a rifiutare ogni indennità ai deputati, era d' uopo che i dipartimenti si rassegnassero a non essere rappresentati che da pubblici funzionari o dalla aristocrazia parigina.

Nella nostra Camera elettiva si agitò la questione se non ostante il succitato art. 50 dello Statuto potrebbe farsi una legge che accordasse ai senatori o deputati una indennità. Molti, ed in ispecie i deputati savoiardi, difesero l' affermativa, sostenendo che i termini coi quali questo articolo è concepito non sono altrimenti proibitivi

ma semplicemente negativi. Eccovi le ragioni che si adducevano per questa tesi: — De tous les contrats, diceva il signor Brunier, de tous les quasi contrats, et même des faits de l'homme, derivent des actions qui donnent droit d'exiger des dommages intérêts, lorsqu'on en a souffert. Ainsi d'après les principes généraux du droit et de l'equité les fonctions de senateur, et de député donneraient lieu à une retribution ou à une indennité égale aux déboursés que le sénateur, ou le député pourraient avoir faits à l'occasion de ses fonctions. L'art. 1493 du code civil leur en donnerait le droit; il dit, *que le maître dont l'affaire a été bien administré doit rembourser au gerant toutes les dépenses utiles qu'il a faites.* C'est cette action directe résultant de la nature même de la gestion que l'art. 50 du Statut a réfusé aux sénateurs, et aux députés. Mais nulle part je ne vois ni dans le Statut ni ailleurs, la défense de convenir d'une retribution, ou d'une indemnité. Je dis donc que l'art. 50 du Statut, est *négatif*, et non *prohibitif*, lorsqu'il dit; *les fonctions de sénateur et de député ne donnent lieu à aucune retribution à aucune indemnité.* Il est *négatif* parce qu'il dénie aux senateurs et aux députés une action directe donnant lieu virtuellement à une retribution ou à une indemnité, et résultant du seul *fait* de l'exercice de leurs fonctions. Il leur dénie cette action envers l'État comme envers les citoyens. Mais il n'est pas *prohibitif* parce qu'il ne défend pas *toute convention contraire.* Il y a une distance immense entre refuser une indemnité qui serait due de plein droit, et prohiber tout contrat, ou convention, toute loi qui tendrait à l'allouer. Le Statut a voulu écarter l'action que les sénateurs et les députés auraient pu mesurer des lois sur le mandat, et specialement de l'art. 1493 du Code Civil; mais nullement les empêcher de faire des pactes à cet égard. Si le Législateur avait voulu étendre ces prohibitions si loin, il l'aurait exprimé quelque part. Mais nulle par la volonté du Législateur ne s'est manifestée en ces ter-

mes; nulle part elle a défendu aux uns devoir et aux autres de promettre et de donner une indemnité. Or, on le sait, en droit tout ce qui n'est pas défendu est permis. Ainsi le fils de famille qui récevrait de son père une indemnité pour remplir les fonctious de sénateur, les électeurs qui par souspcrition feraient à un député une indemnité, les communes mèmes qui voteraient des fonds pour avoir tel député de leur choix, toutes ces personnes auraient agi légalement, sans violer le Statut. Aucune des ces indemnités ne serait due en vertu du Statut, c'est vrai; mais le fils de famille sénateur, les députés qui n'ont accepté qu'a la condition d'une rétribution, ou d'une indemnité, non seulement ne pécheront pas en la recevant, mais encore ils auront une action dérivant des conventions qu'ils auront faites. Enfin, si le Legislateur avait voulu que, dans aucun cas, le sénateur, ou le député ne recût ni ne pût recevoir d'indemnité par aucun moyen ni direct, ni indirect, outre qu'il l'aurait dit en termes clairs et précis, comme le sont toujours ceux des lois prohibitives, c'est qu'il aurait fixé une peine qui devait frapper le delinquants, qui par des convention particulières tendraient à violer cette loi d'ordre public. Comprend-t-on une loi prohibitive, sans la sanction pénale à côté, qui seule en assure l'exécution? Une défense, sans châtiment ne se déclare-t-elle pas nulle, en impliquant que l'on peut l'eufreindre impunément? L'art. 50 du Statut n'a donc rien voulu défendre, puisqu'il n'a pas voulu punir.

Si disse altresì che la legge non esclude la possibilità di una convenzione, che ciò che si potrebbe fare per una convenzione debbe potersi far per legge: io qui non entro nella questioue dell'effetto legale che possa o non possa avere una convenzione di tal fatta; questo effetto sarebbe cosa da decidersi dai tribunali, non dal potere legislativo. Ma certamente quando sia dimostrato che la legge, assegnando un'iudennità od un rimborso, stabi-

lirebbe cosa contraria a quello che stabilì lo Statuto, con ciò solo avremo dimostrato, che la legge non debba farsi.

La Camera che occupossi di una siffatta quistione a proposito di una petizione, credette opportuno di non deciderla. Ella passò all'ordine del giorno, ma dopo aver premessa la formale dichiarazione, che con ciò non s'intenderebbe punto pregiudicata.

Quanto a noi, deploriamo bensì che lo Statuto contenga la disposizione scritta nel suo art. 50, ma siamo costretti a confessare che il medesimo pone un ostacolo insormontabile a che la legge accordi un'indennità o retribuzione ai deputati. Per convincersi di questa verità, basta avvertire alla natura e agli effetti della legge fondamentale. La Costituzione non può essere considerata come una legge ordinaria; essa parla, essa comanda a tutti i poteri dello Stato, non escluso il legislativo; essa è la norma non solo dei cittadini, ma ben anche delle leggi da farsi; quando pertanto lo Statuto dichiarava che le funzioni di deputato non danno luogo ad indennità, indirizzava questo suo precetto principalmente al Legislatore; e se, come non ve ne ha dubbio, la cosa sta in questi termini, il Legislatore non può dipartirsi da quanto prescrive il potere costituente dal quale riconosce la propria esistenza. Che vale allora la distinzione, d'altronde poco esatta, fra i termini negativi e proibitivi? In qualunque forma il potere costituente abbia fatto conoscere la sua volontà, cotesta volontà è sacra ed inviolabile.

LEZIONE XXXIV.

Pubblicità delle Sedute delle Camere.

Prima d' inoltrarci ad esporre le operazioni di una assemblea legislativa, sarà opportuno fermarsi alquanto sulla base che deve essere la principale del suo regolamento, sulla legge cioè che tende a farla sempre procedere verso lo scopo della sua istituzione.

Questa legge, o Signori, è quella della pubblicità. La discussione di questa materia si divide in quattro parti: 1° Ragioni giustificative; 2° Punti su cui deve estendersi la pubblicità; 3° Eccezioni da adottarsi; 4° Mezzi di pubblicità. Di ognuno di esse diremo brevemente.

I.

Ragioni giustificative. — Resultato della pubblicità si è contenere ne' limiti dei loro doveri, i membri dell' assemblea.

Quanto più è facile abusare del potere politico, tanto più è indispensabile opporre una valida resistenza all'abuso. Or non vi è mezzo più costante, e più universale che la vigilanza del pubblico. Il pubblico è il tribunale più tremendo di tutti i tribunali. Vi è taluno, il quale mostra talvolta di sfidare le sue determinazioni, qualificando le opinioni, on-

deggianti e divergenti, che l'una e l'altra si distruggono; ma ognuno è convinto che questo tribunale, abbenchè possa errare, è però incorruttibile; che tende sempre ad essere illuminato; e sostanzialmente racchiude tutta la saggezza e tutta la giustizia di una Nazione. Anche coloro, i quali si dolgono de' giudizi del pubblico, altro non fanno che appellare al suo più retto giudizio; come quella donna che respinta da Filippo il Macedone, appellava a lui stesso quando sarebbe digiuno. Se fosse possibile sottrarsi alla giurisdizione di cotesto tribunale, chi è quegli che potrebbe desiderarlo? Non davvero l'uomo dabbene, o l'uomo che sa; perocchè nulla hanno essi a temere, sibbene molto da sperare. I nemici della pubblicità possono ridursi a tre classi; il malfattore che vorrebbe involarsi agli sguardi del giudice; il despota il quale procura di opprimere la pubblica opinione di cui paventa il grido; l'uomo timido o indolente che accusa la generale insufficienza onde celare la propria.

Alcuno potrebbe osservare che un'assemblea, specialmente se è numerosa, forma nel suo seno un pubblico, il quale serve di freno a sè stesso. Rispondo, che un'assemblea, per numerosa che sia, non lo sarà mai abbastanza per tener luogo del vero pubblico. Essa sarà sempre divisa in due fazioni, le quali nei reciproci rapporti, non hanno le qualità necessarie per ben compiere le funzioni di giudice: manca loro l'imparzialità: qualunque sia la condotta di un individuo, egli è quasi certo di avere il voto degli uni, e la contraddizione degli altri. La sola censura interna, senza l'aiuto della censura esterna, non sarà mai sufficiente per assicurare la probità. Poco si temono i rimproveri degli amici, e si finisce col divenire insensibili a quelli dei nemici.

Per l'opposta sentenza rispondeva il signor Boncompagni.

— Leggo l'art. 50 dello Statuto, e confesso che quando dopo aver letto quest'articolo, prendo a dimostrare la ne-

gativa nella quistione che si agita, mi trovo in quell'impiccio in cui si trovano tutti coloro che prendono a dimostrare una proposizione per sè stessa evidente. Infatti, si legga quest'articolo a chiunque non sia avvezzo alle sottigliezze legali, a chiunque non abbia lo spirito preoccupato di buona fede da un sistema politico, e son certo che non troverete uno che vi risponda che quest'articolo sia compatibile con una legge che faccia un assegnamento a favore dei deputati. Egli è evidente che quando una tal legge esistesse, quest'articolo cesserebbe di aver alcun effetto; ora una legge, per cui la disposizione di una altra legge cessi di avere effetto, evidentemente non è più un'interpretazione, ma un'abrogazione. Se noi ammettessimo la petizione che ci fu riferita, noi ammetteremmo la possibilità di una legge così fatta, e non si potrebbe a meno di dire che noi ammetteremo la possibilità dell'abrogazione dell'articolo 50 dello Statuto.

Ci si venne dicendo che i termini di quest'articolo erano negativi, non proibitivi. A dir vero, parmi che siffatta nozione non corrisponda affatto al concetto che propriamente si dà, e si debbe dare alla legge; una legge comanda o vieta; non nega e non afferma. Allorquando la legge si è espressa nella forma d'una proposizione che enuncia un fatto, essa vuol dire che questo fatto esiste, sinchè dura la legge; le funzioni di senatore e di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione o indennità: è quanto dire, finchè dura in vigore il nostro Statuto, quelle funzioni non danno luogo a retribuzione od indennità. Dunque è lo stesso che se lo Statuto avesse detto, non daranno luogo ad alcuna retribuzione od indennità; perchè allorquando il Legislatore dice che una cosa debba essere, con ciò stesso egli esclude la possibilità di un fatto contrario. Si volle anche sostenere, che se si escludeva la possibilità di una retribuzione o di una indennità, non si escludeva quella di un rimborso; ma veramente non posso concepire in qual forma potrebbe darsi questo rimborso. Se il rimborso si volesse retribuire

nella forma che è conforme alle leggi civili, si dovrebbe dire che non si possa statuire una somma fissa da pagarsi ai deputati, ma che ciaschedun deputato darà il conto dello speso per la sua deputazione, e che questo conto debba essergli rimborsato. Ciò che in pratica si ridurrebbe ad una proposizione strana, che io credo non abbia potuto cadere in mente di chicchessia. Introducendo un assegnamento fisso si verrebbe sempre a corrispondere una retribuzione od una indennità.

Il secondo risultato è assicurare la confidenza del popolo, ed il suo assenso alla misura legislativa.

Il sospetto è compagno indivisibile del mistero. Esso travede delitti, ovunque conserva affettazione di segreto; e rade volte s'inganna. Ed invero, perchè mai nascondersi quando non si abbia tema di essere veduto? Quanto interesse ha l'iniquità a circondarsi di tenebre, altrettanto importa all'innocenza di mostrarsi in piena luce. Il miglior progetto preparato nelle tenebre, ecciterà maggior spavento che non farebbe il più orribile, formato sotto gli auspici della pubblicità. Qual confidenza, e qual sicurezza non trovano non solo il popolo, ma gli stessi amministratori, in una politica aperta e leale! Si mettano nell'impossibilità di far cosa alcuna all'insaputa della Nazione; dimostrino ad essa che non possono nè ingannarla, nè sorprenderla; e si disarmerà affatto il malcontento. Il pubblico retribuirà con larga usura la confidenza che gli è attestata. La calunnia perde la sua forza, perocchè le arti sue si dileguano innanzi alla luce.

Non negherò che una politica segreta evita talvolta degl'inconvenienti; ma io son persuaso che a lungo andare essa ne produce assai più che non vorrebbe allontanarne; e che di due governi, i quali procedono, uno per la via del segreto, l'altro per la via della pubblicità, quest'ultimo ha un'energia ed una reputazione, che lo rende superiore a tutte le dissimulazioni dell'altro. Considerate in particolare qual'effetto, le deliberazioni pubbliche sulle leggi, sulle

misure, sulle imposte, sulla condotta degli uomini di Stato debbano produrre nello spirito generale di una Nazione in favore del proprio governo. Le obiezioni si sono confutate, le false voci si sono depresse, la necessità dei sacrifizi che si pretendono dal popolo è stata messa in chiaro. Tutti gli sforzi dell'opposizione, lungi dal nuocere all'autorità, gli è essenzialmente utile, ed in questo senso può bene applicarsi l'adagio *ciò che resiste è un appoggio :* l'amministrazione pubblica è assai più assicurata del vantaggio generale di una misura e della approvazione pubblica, in seguito di un combattimento tra i due partiti, del quale la Nazione intera è stata spettatrice.

II.

Presso di un popolo che da lungo tempo tiene assemblee pubbliche, lo spirito generale è posto ad un livello più elevato; le idee sane sono più comuni, i dannosi pregiudizi pubblicamente combattuti da uomini di Stato, hanno minore impero. La stessa moltitudine sta più all'erta contro la ciarlataneria dei demagoghi, e le illusioni degli impostori: i grandi talenti sono più stimati, e le frivolezze del bello spirito sono meglio ridotte al loro giusto valore. L'abitudine di ragionare e discutere si è introdotta in tutte le classi della società. Le passioni abituate ad una pubblica lotta sanno bilanciarsi reciprocamente: esse han perduta quella delicata sensazione, che presso un popolo senza libertà, e senza sperienza le rende lo zimbello di tutti i sospetti e di ogni insinuazione. Nei casi stessi in cui il malcontento si mostra con maggiore arditezza, i segni di fremito non sono forieri di una rivolta; la Nazione riposa tranquilla sopra uomini di sperimentata confidenza; e l'opposizione legale a qualunque misura antipopolare previene finanche l'idea di una resistenza illegittima. Quando anche il voto pubblico sia oppresso da un partito troppo potente, si sa che la causa non è giudicata senza appello, e la pazienza perseverante diviene una delle virtù dei paesi liberi.

L'ordine stesso che regna nelle discussioni di un'assemblea politica forma, per imitazione, lo spirito nazionale. Cotesto ordine si riproduce fiuanche nei crocchi; e nelle piccole riunioni, in cui il popolo si compiace di conservare la regolarità di cui ha preso l'idea del suo grande modello. Dal che può vedersi quanto bene intendano, o mostrino almeno di voler conservare gli ordini costituzionali, certuni i quali si oppongono virilmente alla pubblicità delle deliberazioni nei consigli municipali. Costoro, o non sanno, o non vogliono sapere che l'assistenza del popolo ai consigli municipali forma la sua prima educazione politica; non sanno o non vogliono sapere, che se il popolo ha diritto di assistere alla discussione dei suoi più grandi interessi, deve avere ancor quello di assistere alla discussione degl'interessi locali che lo toccano più da vicino.

I governati hanno tanto interesse di conoscere l'andamento dei governanti, quanto questi ne hanno di conoscere i veri voti dei primi. Sotto il reggimento della pubblicità nulla è più facile a conseguirsi. Si metta il pubblico nello stato di formare dei giudizi con cognizione di causa, e sarà agevole di segnarne il corso. Nell'opposto sistema qual certezza potrà mai acquistarsi?

Il pubblico è sempre esatto nel parlare e giudicar delle cose; egli però giudica senza avere i documenti, e talvolta giudica ancora sopra la cognizione de'veri fatti, la sua opinione è tutta diversa da quella che avrebbe formato se avesse avuto l'appoggio della verità. Nè si creda che il Governo possa dissipare a suo talento gli errori che gli sarebbe stato agevole di prevenire Una dilucidazione venuta tardi non toglie sempre il male prodotto da una prima impressione erronea. Bisogna persuadersene; le imputazioni odiose sussistono; le spiegazioni che si danno per necessità sono sempre accolte come effetto di paura e di debolezza.

A queste considerazioni principali, altre se ne aggiungono che meritano di non essere trascurate. In un'assemblea eletta dal popolo, e rinnovata di tempo in tempo, la

pubblicità riesce assolutamente necessaria, per mettere gli elettori nel caso di agire con cognizione di causa. Ed a che mai serve il rinnovare le assemblee, se il popolo è sempre costretto a scegliere tra uomini le cui qualità non ha avuto il mezzo di conoscere? Nascondere all'occhio del pubblico la condotta de'suoi mandatari, è lo stesso che aggiungere l'inconseguenza alla prevaricazione; è lo stesso che dire a' committenti: — Voi sceglierete, o rigetterete tale o tal'altro de' vostri deputati, senza saperne il perchè; voi non potete agire scientemente nell'esercizio del più grande de' vostri poteri; non avrete altra guida che il caso, o il capriccio.

Un'altra ragione a favore della pubblicità consiste nel somministrare all'assemblea nazionale il mezzo, onde profittare della sapienza pubblica. Un popolo troppo numeroso non può agire da sè; quindi è obbligato a scegliersi dei rappresentanti. Ora si potrà mai supporre che un'assemblea di deputati riunisca in sè tutta la intelligenza nazionale? Pongasi pure che i deputati sieno i più savi, i più intelligenti della Nazione; contuttociò sarà mai possibile che essi soli sieno forniti di tutte le cognizioni generali e locali che esige l'arte del governare? Questo prodigio d'elezione non è che una chimera. Gli uomini che coltivano il proprio ingegno per prendere uno stato, hanno assai raramente il mezzo o la volontà di entrare nella carriera politica. Loke, Newton, Hume, Adamo Smith non hanno avuto posto nel Parlamento Inglese; eppure sono grandi uomini, di cui Inghilterra si vanta esser patria, e alla patria recarono grandissimo giovamento. Talvolta le idee più salutari furono suggerite da persone che amavano tanto di fare il bene quanto di rimanere nell'oscurità. Il piano economico che distinse l'amministrazione di Pitt, la creazione cioè dei fondi di ammortizzazione, fu il prodotto dei calcoli istituiti dal dottore Price, e il solo che fin dal cominciamento delle dissensioni tra le colonie d'America e l'Inghilterra, ebbe idee giuste che avrebbero forse fatto risparmiare una guerra fatale alla

Nazione se fossero state ascoltate, fu il decano Fucker, un ecclesiastico escluso per ragion del suo stato dalla rappresentanza nazionale. Ma senza discendere ad altre particolarità, è facile a chiunque persuadersi essere la pubblicità un mezzo sicuro per raccogliere tutti i lumi della Nazione, e fonte per conseguenza dei più utili pensamenti. Dopo ciò riescono di niun valore le obbiezioni che si fanno alla pubblicità. Il pubblico, si dice è un aggregato di passioni e d'ignoranza; dunque non è capace di giudicare le operazioni di un'assemblea politica. Anche ammettendo siccome vero ciò che si viene allegando, pure non è difficile la risposta all'obbietto. Si può distinguere il pubblico in tre categorie; vi hanno persone che punto non si occupano degli affari pubblici, di ciò che concerne allo Stato; altri se ne occupano bensì, ma non hanno una opinione a sè; finalmente ve ne sono che emettono un giudizio proprio secondo le informazioni che loro è dato raccogliere. La pubblicità è indifferente per la prima di queste tre categorie; la seconda che ha il bisogno e l'abitudine di prendere i suoi giudizi ad imprestito ne va in cerca presso la terza; dal che segue che quest'ultima è la sola che abbia a prendersi in considerazione per vedere se la pubblicità sia utile o nociva; ora rappresentasi evidente che la cognizione precisa e piena dei fatti non può che migliorare il giudizio di questa terza categoria. Checchè si faccia, essa vorrà giudicare, perchè se ne sente la capacità; è dunque meglio che giudichi sopra documenti sinceri e completi. Si aggiunge che la pubblicità espone i deputati ad odii ingiusti. Questo obietto rientra nel precedente, perchè si riduce a dire che il popolo non trovasi in grado di distinguere i suoi amici dai nemici; basta dunque osservare che sotto il rapporto della reputazione la pubblicità lungi dal nuocere giova, perocchè rende più difficile la calunnia. Che se s'intendesse parlare dei risentimenti del Governo, l'obietto si volgerebbe in argomento a favore della pubblicità. Il secreto delle deliberazioni non può essere assoluto che pel popolo; il potere esecutivo avrà sempre il

mezzo di conoscerle, così per via dei propri agenti, come dai membri che parteggiano per lui; ed egli è allora che diverrebbe effettivamente padrone del corpo deliberante, rimasto privo della principale sua forza, vale a dire della pubblica opinione.

Infine, o Signori, bisogna sempre ritornare a questo punto; che tutti i poteri dello stato emanano direttamente, o inderettamente dalla Nazione, e che per conseguenza ella ha diritto di conoscere tutti senza eccezione i loro atti. Piena adunque di senno e conforme ai veri principii del governo rappresentativo è la disposizione contenuta nell'art. 52 del nostro Statuto.— *Le sedute delle Camere sono pubbliche.*

III.

Eccezioni alla regola di pubblicità. Conviene che la pubblicità sia sospesa semprechè può produrre uno di questi effetti: 1° Favorire i progetti di un nemico; 2° Far onta senza necessità a persone innocenti; 3° Infliggere una pena troppo severa ai colpevoli. Non si può fare una legge assoluta su questo proposito, imperciocchè non è possibile prevedere tutte le circostanze nelle quali un'assemblea può trovarsi. Nei tempi di calma e di sicurezza non è difficile fissare le regole; ma diversamente succede nello stato di turbolenze e di pericolo.

Nella Carta Francese all'art. 38 era scritto:— Les séances de la Chambre sont publiques; mais le demande de cinq membres suffit pour qu'elle se forme en comité secret.— Ella era questa una strana usurpazione della minorità sulla maggioranza; il voto di soli cinque membri bastava a togliere la pubblicità. Siffatta incomprensibile disposizione non fu mai eseguita, sicchè diversi pubblicisti insegnarono che era andata in desuetudine. Il citato art. 52 del nostro Statuto prescrive invece che quando dieci membri ne facciano la domanda le Camere possono deliberare in segreto. Qui, come ognun vede, la legge non viene imposta

dalla minorità; essa può presentare la domanda, ma spetta alla maggioranza della Camera di decidere.

IV.

Oggetti sui quali si deve estendere la pubblicità. La pubblicazione di ciò che si tratta nell'assemblea, deve comprendere i seguenti punti: 1° Il tenore di ciascuna mozione o proposizione; 2° Il tenore dei discorsi e degli argomenti *pro* e *contra*. 3° Il resultato della deliberazione. 4° Il numero dei voti per l'ammissione, o reiezione. 5° I documenti che hanno servito di base alla decisione. Non è d'uopo dimostrare la necessità di tutte queste notizie, per mettere il tribunale del pubblico in grado di formare un retto giudizio. Si può non pertanto fare un'obbiezione contro la pubblicità del numero rispettivo dei votanti; può dirsi che pubblicandoli si debilita l'autorità degli atti che emanano dall'assemblea, e s'incoraggisce l'opposizione nel caso in cui la maggioranza riducasi a pochi voti. Rispondo, doversi distinguere tra l'opposizione illegale, e l'opposizione legale; la prima non si può presumere, la seconda non è un male. Non si può presumere la prima, perchè l'esistenza di un governo regolato da un'assemblea è fondata sulla disposizione abituale di uniformarsi al voto della pluralità. Nessuno pretende l'unanimità costante, perchè ognuno è persuaso essere questa impossibile; e nel caso in cui un partito resta vinto da una piccola maggioranza, lungi dal trovare in questa circostanza un motivo di temere una resistenza illegale, vi è per lo contrario ragione di sperare un vicino successo. Se dopo di ciò, si stabilisce un'opposizione legale, non è questo un male, perciocchè il numero comparativo dei suffragi essendo la sola misura di probabilità in favore della rettitudine di una decisione, ne consegue come l'opposizione non potrebbe essere meglio fondata che dirigendosi a tale probabilità.

Mal si apporrebbero coloro che per avventura credessero di procurare maggior rispetto e sommissione alla legge, nascondendo al pubblico la differenza nel numero dei suffragi con cui fu votata. Il pubblico ridotto a congetturare rivolgerebbe a danno della medesima cotesto mistero.

Ignorandosi il nuovo stato delle cose si fa luogo a falsi rapporti; una piccola minorità sarà rappresentata come prossima alla maggioranza, e si faran valere mille mezzi insidiosi per trarre il pubblico in inganno, sulla forza reale di quella. Il Congresso Americano, durante la guerra dell'indipendenza, avea l'uso d'annunziare come prese all'unanimità tutte le sue risoluzioni. Siccome la cosa era impossibile, così i nemici degli Stati-Uniti videro in siffatta precauzione il bisogno di nascondere una discordia abituale. Ma quella assemblea prescelse di esporsi a sospetti, piuttosto che lasciar conoscere il grado di dissenso che si era manifestato, nelle misure da lei adottate. Questa misura riuscì utile nel caso particolare, ma tuttavolta ciò non prova la sua utilità generale.

Sarebbe anche bene pubblicare i nomi dei votanti; e ciò non solo onde porre il pubblico in caso di conoscere i principii che animano i suoi deputati, e la loro assiduità alle adunanze, ma anche per un'altra ragione non meno forte. La qualità dei suffragi influisce sull'opinione, del pari che il loro numero. Pretendere che tutti abbiano lo stesso peso, è pretendere che la stupidità possa avere la medesima influenza della saviezza, e che il merito non sia appoggiato ad una ragione, o debba rimanere senza compenso.

V.

Mezzi di pubblicità. Ecco i mezzi di pubblicità dei quali può farsi uso in tutto o in parte, secondo la natura delle assemblee, e l'importanza degli affari.

1° Pubblicazione autentica degli atti dell'assemblea sovra un piano completo.

2° Uso degli stenografi.

3° Tolleranze di altre pubblicazioni non autentiche pel medesimo oggetto.

4° Ammissione di persone estranee nelle sedute.

L'uso degli stenografi è indispensabile laddove vogliasi avere l'intero tenore dei discorsi o degli interrogatori in caso di esame. Nel celebre processo di Hasting la Camera dei Comuni accusatrice, e il ministro accusato avevano i rispettivi stenografi. La Camera dei Pari che sedea come giudice, aveva egualmente il suo.

Riguardo alle pubblicazioni non autentiche, è necessario tollerarle, sia per prevenire la negligenza o la mala fede degli stenografi, sia per allontanare il sospetto. Un privilegio esclusivo si riguarderebbe come un certificato di falsità. D'altronde la pubblicazione autentica del processo verbale dell'assemblea non può farsi se non con una certa lentezza, la qual mal soddisfarebbe l'impazienza del pubblico, senza contare il male che potrebbero cagionare le relazioni o non vere o inesatte prima che la pubblicazione autentica le distruggesse o le rettificasse. I giornali non officiali adempiono compiutamente questo oggetto. Il loro successo dipende dall'avida curiosità del pubblico; ed il talento dei giornalisti consiste nel soddisfarlo. In Inghilterra si giunse a tal punto di celerità che, al riferire di Bentham, le discussioni protratte fino alle tre del mattino si trovano stampate appena giorno in sedici colonne in foglio di carattere minutissimo, e distribuite nella capitale prima del mezzodì.

L'ammissione del pubblico nelle sedute dell'assemblea è un articolo importantissimo. Il principale motivo di tale ammissione si è quello d'inspirare confidenza nelle relazioni dei giornali; anzi può dirsi che essa ne sia la condizione essenziale. Se il pubblico ne fosse escluso, sarebbe sempre indotto a sospettare che la verità si alteri, o che almeno se ne sopprima una parte, e che nell'assemblea si trattino molti altri affari che gli si vogliono

tener celati. Indipendentemente di siffatta garanzia, tale ammissione alle sedute riesce anche utilissima per la riputazione dei membri della assemblea, ai quali giova essere ascoltati da testimoni imparziali, e giudicati da una porzione del pubblico che in ogni giorno si rinnova. La presenza degli estranei è per essi un forte stimolo di emulazione, e nel tempo stesso un freno salutare contro le diverse passioni che nella discussione possono eccitarsi.

Questo è il commentario che credetti opportuno di fare all' art. 52 del nostro Statuto. Nelle venture lezioni parleremo del modo con cui le Camere si costituiscono, e procedono alle deliberazioni.

LEZIONE XXXV.

Costituzione delle Camere.

Affinchè un'assemblea legislativa possa dirsi costituita si richiedono due operazioni; cioè: la verificazione dei poteri, e la formazione dell' ufficio che comunemente suole chiamarsi di presidenza. Noi parleremo distintamente dell' una e dell' altra.

I.

La prima operazione che deve farsi dal Parlamento appena dichiarata aperta la sessioue, si è la verificazione dei poteri; la quale può definirsi: — L' accertamento nei singoli membri di ciascuna delle due Camere dell' esistenza di tutte quelle condizioni che sono dalle leggi respettivamente richieste affinchè possano legittimamente intervenirvi. — La verificazione dei poteri è di assoluta ed esclusiva competenza di ciascheduna delle due Camere; epperò nessuna esterna ingerenza è ammissibile, e le decisioni che esse pronunziano a questo riguardo non vanno soggette ad appello o ricorso qualunque.

Siccome la verificazione tende a stabilire che nei singoli individui, chiamati a far parte del Parlamento, con-

corrono le qualità secondo la legge necessarie, così finchè la medesima non sia ultimata, quella Camera in cui non venne ancora compiuta, non può dirsi definitivamente costituita.

Da ciò consegue non potere ella occuparsi di altri oggetti o deliberare sopra altre materie, fuorchè su queste dei poteri, o su quelle che si sieno connesse, direttamente affini o dipendenti; quindi non possono accogliersi mozioni, progetti o petizioni; nè può emanarsi decisione alcuna in proposito.

Il metodo da seguitarsi nella verificazione dei poteri dipende dal modo particolare con cui ciascuna Camera è formata; e questo fra noi essendo radicalmente diverso nelle due assemblee onde consta il Parlamento, così dobbiamo trattare separatamente della verificazione dei poteri: 1° Nel Senato, 2° Nella Camera Elettiva ossia dei deputati.

Premettiamo però, trattandosi di cosa comune ad ambedue le Camere, che questa verificazione è *generale o parziale; generale*, se comprende tutti i membri dell'assemblea; *parziale*, se concerne soltanto ad alcuni di loro.

II.

Cominciando dalla verificazione dei poteri nel Senato, egli è ovvio avvertire che i senatori essendo dal re nominati a vita, la verificazione *generale* dei poteri, non può rispetto ad essi aver luogo che una volta sola; vale a dire all'epoca della prima convocazione del Parlamento. In seguito essa non può più essere che *parziale*, vale a dire: non può cadere che sopra i nuovi senatori, i quali vennero successivamente nominati o durante la sessione, o nell'intervallo tra l'una e l'altra.

La verificazione dei poteri relativamente al Senato riflette: I° L'autenticità del decreto reale di nomina; 2° L'età del senatore nominato; 3° La di lui qualità; in altri ter-

mini, che ei faccia parte di alcuna delle ventuna categorie indicate nell'art. 33 dello Statuto.

Queste come ognun vede sono inspezioni di puro fatto, facilmente accertabili, e che di loro natura non possono dar luogo a serie contestazioni. Tuttavia una difficoltà si è eccitata in ordine alla seconda delle suddette due condizioni relative all'età del cittadino nominato a senatore. Se accadesse che egli non avesse ancora raggiunta l'età voluta, cioè l'anno quadragesimo, la nomina dovrebbe dirsi valida assolutamente o nulla? Per la nullità procede il testo dello Statuto ove è disposto che il Senato si compone di membri nominati a vita dal re in numero non limitato, aventi l'età di quarant' anni compiti. Tuttavia la questione venne diversamente risoluta presso di noi; e fra le varie decisioni rese in proposito citeremo quella presa nella tornata del 21 dicembre 1849 riguardo al signor Ambrosetti nato addì 9 febbraio 1811 e chiamato al seggio senatoriale con decreto 8 decembre 1849 in cui fu stabilito che la nomina abbiasi per valida e in conseguenza possa quegli in capo del quale fu fatta intervenire alle adunanze del Senato e prendere parte alle discussioni, ma non abbia voce deliberativa se non quando tocchi l'età legale. Tale sistema, dice un giornale da cui tolgo questa notizia, tale sistema è pienamente razionale come il solo che evita ogni conflitto fra il re che nomina, ed il Senato che ratifica la nomina stessa, ed è conforme agli usi degli altri paesi costituzionali, fondandosi sul medesimo principio in forza di cui, presso quelle Nazioni, appo le quali la carica di senatore si trasmette per eredità, come per esempio in Inghilterra, quegli a cui essa si è devoluta prima che abbia tocca l'età richiesta ad esercitarne le funzioni, ha intanto diritto d'intervenire alle adunanze dell' assemblea e di prendere parte ai di lei lavori, ma è privo della facoltà di votare.

Noi non possiamo approvare questa sentenza; lo Statuto stabilisce espressamente, chiaramente, quale debba essere l'età dei senatori; e ciò stabilisce, giacchè per una presun-

zione legale non ammette che alcuno prima di tale età sia capace di assumere ed esercitare degnamente quelle funzioni. L'età stabilita è una condizione indispensabile, siccome lo è quella di appartenere ad alcuna delle categorie specificate nell'art. 33 dello Statuto. Se questa condizione non concorre, l'atto deve necessariamente considerarsi siccome nullo; nè considerandolo come tale, si fa torto al potere esecutivo, sia perchè può facilmente essere anzi deve supporsi che sia incorso qualche equivoco intorno alla circostanza dell'età, equivoco facile a prendersi, sia perchè lo Statuto è una legge suprema, generale, obbligatoria in primo luogo per tutti i poteri dello Stato, e deve essere, in ogni caso e senza verun riguardo, applicata; senza di che non vi sarebbe più veruna garanzia.

Il mezzo termine poi di ammettere il senatore a discutere, e non a vuotare è affatto arbitrario, ed incostituzionale. Esso era opportuno, e fu ammesso, dove la Camera alta era ereditaria; ma notate che fu ammesso dalla Costituzione, e non per via di giurisprudenza. Però dove la Camera alta non è ereditaria, dove la Costituzione si limita ad indicare le qualità necessarie per farne parte, la distinzione tra il discutere e il votare non ha fondamento. La nomina non può essere in parte valida, in parte nulla; e valida non può essere se non concorrono i requisiti dallo Statuto indicati.

Meno il caso della prima convocazione, il Senato, appena la nuova sessione è dichiarata aperta già fin dalla prima sua tornata, si costituisce definitivamente. La maggioranza dei suoi membri essendo già legalmente riconosciuti come tali, poichè la verificazione dei loro poteri una volta seguita non ha bisogno di essere rinnovata, sin dalla prima sua adunanza il Senato può deliberare sopra qualunque materia che gli sia sottoposta, salvo l'osservanza delle forme imposte dallo Statuto o dal di lui interno regolamento.

Primo suo atto però debbe essere la costituzione dell'ufficio di presidenza; la quale operazione è molto più

facile e pronta pel Senato, che non sia pella Camera dei Deputati.

L'ufficio di presidenza si compone di un presidente, due vice-presidenti, quattro segretari e due questori. I tre primi sono nominati dal re; epperciò in ogni nuova sessione, all'aprirsi della prima tornata del Senato, il presidente, od uno dei vice-presidenti della sessione antecedente, occupa provvisoriamente il seggio presidenziale, chiamati a segretari i quattro membri più giovani dell'assemblea. Si dà quindi lettura del Decreto Reale di nomina del presidente e vice-presidenti per la nuova sessione, i quali prendono immediatamente posto. Poi si passa alla votazione per l'elezione dei segretari e dei questori, la quale si fa a maggioranza assoluta, salvo il caso di duplice squittinio, senza che questa siasi potuta ottenere, nel quale basta la maggiorità relativa. Compiute queste elezioni l'ufficio di presidenza e con esso il Senato è definitivamente costituito, e può quindi dar principio alla serie dei suoi lavori.

III.

Nella Camera dei Deputati, la verificazione dei poteri procede in modo assai più complicato. Ed anzitutto la verificazione generale ha luogo in essa, non solo all'epoca della prima convocazione, ma inoltre in via normale ad ogni quinquennio, a tale spazio di tempo limitandosi la durata del mandato nei rappresentanti del popolo; ed in via eccezionale ogniqualvolta usando il re della sua facoltà di sciogliere la Camera Elettiva, segue una nuova generale convocazione dei collegi elettorali. La verificazione parziale ha luogo per tutte le elezioni, a cui si proceda da qualche collegio durante la sessione legislativa, o nell'intervallo di alcuna proroga della medesima.

La verificazione dei poteri nella Camera ha per oggetto di stabilire: 1° L'esistenza nell'eletto dei requisiti dalla legge prescritti; 2° La regolarità dell'elezione. Sotto il nome

di requisiti prescritti dalla legge si comprendono l'età, che non deve essere minore di 30 anni compiuti, la qualità di regnicolo, il godimento dei diritti civili e politici, e per ultimo che l'eletto non sia contemplato in alcuna delle eccezioni fatte dagli art. 98 e 99 della legge elettorale. Per ciò che spetta alla regolarità dell'elezione si esamina: 1° Se sieno state osservate tutte le formalità sostanziali dalla legge volute; 2° Se sia intervenuto alcun atto esterno ed illecito che possa avere in qualche guisa viziata la sincerità, l'indipendenza e la legalità del voto.

Se trattasi della semplice riapertura di una sessione stata prorogata, non possono insorgere difficoltà. La Camera riprende le sue operazioni, sotto la direzione degli ufficiali che aveva eletto precedentemente. Ma la cosa è ben diversa qualora si tratti di nuova convocazione del Parlamento, in seguito a rinnovate elezioni. Finchè queste non furono verificate nessuno fra i membri della Camera riveste, in modo incontestato e definitivo, siffatta qualità. Tutto è provvisorio, perchè non evvi elezione che non possa venire annullata, finchè non fu confermata. Qualunque atto, qualunque deliberazione parrebbe pertanto, stando rigorosamente ai principii, dover essere alla Camera interdetta; ma per altra parte, essendo ella sola competente a giudicare intorno alla validità delle elezioni, è di assoluta necessità che il solo titolo dell'elezione basti ad autorizzarla per decidere legittimamente a tale riguardo. Laonde è generalmente ammesso: 1° Che la Camera, aperta la sessione, possa in via provvisoria prendere tutte le misure necessarie alla verificazione dei poteri; 2° Che sia considerata come definitivamente costituita per la decisione di tutte le questioni alla medesima relative.

Per applicazione di questa teoria, aperta appena la sessione parlamentare, il più anziano fra i deputati assume l'ufficio di presidente provvisorio e i quattro più giovani quello di segretari egualmente provvisorii. Composto così l'ufficio provvisorio, si procede alla repartizione dei depu-

tati negli uffizi, ossia posti in un'urna tutti i nomi dei medesimi vengono estratti a sorte, per dividerli in varie sessioni che si chiamano uffizi Ciascheduno di questi si nomina un presidente, un segretario, ed un relatore, ed immediatamente vengono loro distribuiti i processi verbali delle elezioni affinchè, esaminatili, ne riferiscano alla Camera in adunanza pubblica.

Ma onde possa la Camera fare queste operazioni, si richiede che ella sia in numero, che cioè si trovi presente il numero dei deputati voluto dalla legge per la validità delle sue deliberazioni. A questo proposito lo Statuto esige la maggiorità assoluta, ossia la metà più uno. Quindi i collegi elettorali del regno essendo 204, affinchè la Camera possa iniziare i suoi lavori è necessaria la presenza almeno di 103 deputati. Qui nasce una difficoltà. Avviene frequentemente che vi sieno elezioni doppie, vale a dire, che la medesima persona sia stata eletta in più collegi. Come si dovrà fare in tal caso la computazione? Si avrà riguardo solamente al numero dei collegi, ovvero a quello dei candidati che furono eletti? La quistione fu esaminata dalla nostra Camera elettiva; e fu deciso, che trattandosi di verificazione dei poteri, sarebbero valide le deliberazioni prese alla maggioranza della metà più uno dei membri eletti.

La decisione come ognun vede è giusta, ed è giusta per la necessità delle cose.

Determinata la cifra che costituisce la maggioranza legale, costituita la presidenza provvisoria, partiti negli uffizi i deputati, distribuiti loro i processi verbali e i documenti relativi alle elezioni, comincia il lavoro per la verificazione dei poteri.

Ciascun ufficio esamina le operazioni dei singoli collegi sulle quali è chiamato a pronunziarsi; e compiuto questo esame vota a semplice maggioranza quelle conclusioni che i risultamenti del medesimo gli suggeriscono; quindi le fa proporre alla Camera in pubblica tornata per mezzo del suo relatore. Le conclusioni possono essere di tre specie: o per

la conferma delle elezioni, o per l'annullazione di esse, o per l'aggiornamento. Della conferma e dell'annullazione non è da parlare; diremo solo che l'aggiornamento suole essere proposto, quando l'ufficio non sia riuscito ancora a formarsi un preciso concetto della deliberazione, che per avventura sarebbe giusto e conveniente di prendere, quando cioè o nascono dubbi sulle qualità del candidato, o si accenni a fatti ed omissioni che vizierebbero sostanzialmente l'elezione ma che hanno bisogno di essere accertati: e in questo caso, o si sospende semplicemente ogni decisione fino a che siansi ottenuti maggiori schiarimenti, o si ordina una inchiesta sul modo col quale è seguita l'elezione, per procacciarsi i dati sicuri di un definitivo giudizio.

Alla discussione in pubblica adunanza delle conclusioni formulate dagli uffici sovra ciascuna elezione prendono parte indistintamente tutti i deputati stati eletti, senza distinguere fra quelli la cui elezione sia già stata referita e confermata, e quelli sui quali ancora non abbia la Camera deliberato. Si eccettuano però coloro, sull'elezione dei quali il giudizio della Camera fosse stato con espressa deliberazione aggiornato, perocchè questo fatto medesimo dell'aggiornamento avendo sollevato il dubbio della validità di loro nomina, sarebbe affatto illegale che potessero tuttavia prendere parte alle decisioni. Per gli altri invece, cioè per coloro, la cui elezione non venne ancora referita, sta ferma la regola, secondo la quale si reputa debitamente eletto colui, l'elezione del quale non fu ancora soggetto di contestazione.

Questo sistema di ammettere a deliberare i deputati, i cui poteri non furono ancora verificati, presenta senza dubbio un'anomalia; ma essa trova la sua giustificazione nella necessità, che chiarisce impossibile di fare diversamente. Ma da ciò appunto che colla sola necessità si spiega e si giustifica, ne consegue che tal regola vige solo nel caso di una nuova convocazione del Parlamento, quando cioè la Camera si aduna in seguito ad elezioni generali.

Che se si trattasse della semplice riapertura dopo una proroga, sicchè non vi fossero che alcuni nuovi eletti da confermare, questi non avrebbero il pieno esercizio dei diritti annessi alla deputazione, se non dopo che fossero seguiti l'esame e la conferma dell'elezione loro.

Poichè alla validità delle deliberazioni basta la maggiorità assoluta, e poichè d'altronde non è nè logico, nè conveniente ammettere a deliberare, meno nel caso di necessità, quei deputati che non essendo stati ancora confermati è incerto se abbiano una tale qualità, e potrebbero essere esclusi, si domanda, se appena verificato un numero di elezioni sufficiente a formare la maggioranza legale, possa la Camera dirsi costituita definitivamente per modo, che tutti i rimanenti deputati non debbano aver voce deliberativa, se non a misura che la loro elezione viene riferita e convalidata. Abbenchè non manchino argomenti per l'affermativa, pure ci sembra meglio fondata l'opinione contraria, e pensiamo che la Camera non possa e non debba costituirsi definitivamente, ossia porsi in condizioni di passar a trattare di altre materie, se non dopo che abbia interamente esaurita quella delle elezioni. Ed invero, facendo altrimenti, si verrebbe anzitutto a ledere il diritto dei deputati, la verifica della elezione dei quali fosse in tal guisa procrastinata. Eglino hanno ragione di esigere, che senza indugi i loro titoli siano esaminati, onde assumere al più presto l'esercizio delle proprie funzioni. Lederebbesi eziandio il diritto dei collegi che li mandarono, e rimarrebbero così privati degli speciali loro rappresentanti per un tempo più o meno lungo. Si violerebbe lo spirito della legge, la quale se determinò un certo numero di deputati proporzionato a quello della popolazione, e dichiarò insieme che ogni deputato rappresenta non il suo collegio ma lo Stato in generale, diede con ciò stesso ad intendere che in tutte le deliberazioni della Camera reputava necessario il concorso e il giudizio di tutti e singoli i rappresentanti del popolo in essa chiamati; oltrechè frequentemente il voto della mino-

ranza parrebbe quello della maggiorità; e la soluzione di questioni gravissime sarebbe, non di rado, abbandonata a troppo minor numero di suffragi che non sia conveniente. Aggiungasi ancora che la costituzione definitiva della Camera facendosi per mezzo della nomina del presidente, dei vice-presidenti, e degli altri membri dell' ufficio, e queste nomine avendo sempre un carattere politico sarebbe falsato in parte lo scopo di quest' operazione, e si priverebbero molti deputati dell' esercizio di un diritto dei più preziosi qualora si escludessero da tale votazione, come di necessità avverrebbe se si procedesse prima che ne fossero verificati i poteri. Tale del resto è la pratica universale e costante di tutti i paesi costituzionali. Però questa regola soffre eccezione per riguardo alle elezioni, sulle quali siasi votato l' aggiornamento. La Camera allora ha già fatto il suo dovere, occupandosene e deliberando sovra di esse; ed il ritardo che in seguito all' aggiornamento viene a soffrire il candidato non è a lei imputabile, ma sibbene alle circostanze, qualunque siano, che lo resero necessario. D' altronde dal momento che vi è un dubbio sulla validità di un' elezione, cessa in favore della medesima quella presunzione legale, per cui fino a prova contraria il candidato si considera come debitamente eletto. Infine rari essendo questi casi, sono anche più leggieri gli inconvenienti a temersene; e sarebbe certamente più dannoso allo Stato e contrario all' equità ed alla giustizia, procrastinare i lavori del Parlamento per attender l' esito di poche elezioni, giacchè a pochi collegi cederebbero tutti quanti gli altri collegi del regno, e così l' immensa maggioranza verrebbe sacrificata ad una impercettibile minorità.

IV.

L'art. 43 dello Statuto dispone così: — *Il Presidente, i Vice-Presidenti e i Segretarii della Camera dei Deputati sono da essa stessa nominati nel proprio seno al principio di ogni sessione per tutta la sua durata.*

Non occorre intrattenersi a provare che fa d' uopo di un presidente per mettere l'assemblea in attività, proporre la questione, raccogliere i voti, parlare in nome dell' assemblea, e mantenere l'ordine. Egli è proprio di tutte le assemblee deliberative il far sorgere ad ogni istante delle dispute. I regolamenti sono diretti ad ovviarle; ma allorquando le dispute sorgono, è necessario che siavi una persona autorizzata a far eseguire i regolamenti, e rimuovere al momento le difficoltà che interromperebbero il corso degli affari, se l' assemblea stessa dovesse decidere.

Il presidente deve essere *unico*. Se ve ne fossero due, ogniqualvolta nascesse disparità d' opinione fra di loro, non vi sarebbe più decisione. Se vi fossero più di due presidenti, essi costituirebbero una piccola assemblea, che farebbe le sue discussioni e allungherebbe inutilmente gli affari.

Il presidente *unico* deve essere *permanente*, non solo ad oggetto di evitare l'incomodo delle elezioni moltiplicate, ma in ispecie pel vantaggio del suo ministero. *Permanente*, egli avrà maggiore esperienza, conoscerà meglio l' assemblea, sarà più al fatto degli affari, e più interessato a ben condurli che non sia un presidente temporaneo. Il succitato art. 43 dello Statuto dichiara che il presidente s' intende eletto per tutta la durata della sessione. Siccome però non bisogna esporre un'assemblea politica a rimanere nella inazione per l' infermità, la morte, o l' assenza del suo presidente così vi debbono essere dei sostituiti, nominati per agire in di lui vece, e trovarsi pronti al momento del bisogno. L' omissione, dice Bentham, di una precauzione tanto semplice quanto importante, dimostra un grado d'imprevidenza, di cui a stento si crederebbero gli uomini capaci, se non se ne avesse un esempio sorprendente in una delle più grandi e più antiche assemblee politiche, qual' è la Camera dei Comuni in Inghilterra.

Tutte le funzioni che appartengono essenzialmente al ministero di presidente gli appartengono per due qualità,

cioè per quella di *giudice* tra i membri individuali, e quella di *agente* dell'assemblea; è giudice, quando elevasi una questione da decidere; è agente nelle altre funzioni del suo ministero, quali sarebbero stabilire la questione, dichiarare il risultamento dei voti, dare ordini ai subalterni, dirigere ringraziamenti o rimostranze a qualche individuo, parlare a nome dell'assemblea; per la qual cosa in Inghilterra al presidente si dà il nome di oratore, *Speaker*. In questi due incarichi, tutte le sue decisioui ed operazioni debbono essere subordinate alla volontà dell'assemblea, e subordinate all'istante medesimo. L'assemblea altra ragione non ha per rimettersi al presidente, se non la supposizione che egli si conformi al voto generale. La decisione del presidente, qualora sia quella che debbe essere, altro non è che una decisione emessa dall'assemblea in minor tempo che l'assemblea stessa vi avrebbe impiegato.

Secondo Bentham, il presidente non deve esercitare nell'assemblea verun'altra funzione, tranne quelle che essenzialmente appartengono al di lui ministero; vale a dire egli non ha diritto di far mozioni, di deliberare e di votare. Quest'esclusione, osserva il chiarissimo autore, è totalmente a vantaggio suo non meno che del corpo al quale presiede. 1° Si lascia in tal guisa il presidente intieramente occupato delle sue funzioni, e della coltura di quel talento particolare che le stesse richieggono. Se ei fosse chiamato a sostener l'ufficio e la riputazione di membro dell'assemblea, sarebbe sovente distratto dalla sua occupazione principale, e nutrirebbe un'ambizione diversa da quella della di lui carica, senza contare il pericolo di non avere un successo, o di dispiacere, e di indebolire così la sua personale riputazione con pretensioni mal sostenute. 2° Tale esclusione è fondata sovra un altro motivo ancho più forte, quello cioè di sottrarlo alle seduzioni della parzialità, di metterlo al coperto dal sospetto, di non farlo comparire come parte in mezzo alle discussioni ove dee intervenire come giudice, e di lasciarlo nel possesso di tutta la confidenza, che sola

può assicurare alle di lui decisioni l'approvazione di tutti i partiti.

Nè vale opporre, prosiegue Bentham, che il presidente non essendo più che altri capace di rimanere indifferente ed imparziale nelle controversie che interessano l'intera Nazione, miglior partito sarebbe obbligarlo a dichiararsi, onde l'assemblea conoscesse le sue vere intenzioni, anzichè lasciargli godere sotto l'aspetto d'imparzialità una confidenza che non merita; più risposte, soggiunge egli, convengono a questa obbiezione; primieramente non vi è dubbio che i suoi intimi sentimenti, finchè non influiscono indebitamente sulla sua condotta, non interessano punto l'assemblea; ed egli non potrebbe manifestarli senza rendersi meno accetto ad un partito e senza esporsi ad un sospetto di parzialità che altera sempre in certo modo la confidenza. In secondo luogo se gli si permette di restare imparziale, egli potrà esserlo più facilmente che qualunque altro. Egli riguarda le discussioni diversamente da quelli che discutono. La sua attenzione particolarmente diretta a mantenere le forme e l'ordine, è distrutta dal punto principale. Le idee che occupano il suo spirito durante la scena di una discussione, possono differire da quelle che occupano gli attori nella guisa medesima che i pensieri di un botanico alla vista di un campo possono essere diversi da quelli del proprietario. L'abitudine poi rende molto agevoli queste astrazioni. Se ciò non fosse vero, come si potrebbe altrimenti spiegare che giudici pieni di umanità fissino la loro attenzione con perfetta imparzialità sopra un articolo di legge, mentre una famiglia tremante attende sotto i loro occhi l'esito del giudizio? Da ciò resulta che in una numerosa assemblea politica in cui sono inevitabili le passioni e le animosità, è d'uopo che colui il quale è destinato a moderarle, non si trovi mai nella necessità di arruolarsi sotto la bandiera di un partito, di farsi degli amici e dei nemici, e passare da combattente a rappresentare il personaggio di arbitrio, e di compromettere con funzioni opposte il suo carattere pubblico.

Questi argomenti non ammettono, a parer mio, una risposta plausibile. In pratica però l' opinione di Bentham comunque giustissima non è ricevuta, e noi vediamo che nei paesi costituzionali, non esclusa l' Inghilterra, il presidente dell' assemblea non solo è ammesso a votare ma ben anche a discutere.

Costituita in tal modo la Camera può dar principio alle sue operazioni, che consistono nel discutere e nel votare. L'analisi di questi due atti formerà il soggetto della ventura lezione.

LEZIONE XXXVI.

Discussione e decisione delle Camere.

Ecco radunati i rappresentanti della Nazione; e noi supponiamo che siensi chiamati a tal consesso tutti coloro il cui genio può illuminare questa Nazione; tutti coloro la cui virtù può guidarla alla ricerca del giusto e del vero; tutti coloro i quali non brillano che come specialità, ma recano all' assemblea la cognizione precisa di un certo numero di fatti, di opinioni, di interessi, di sentimenti, cognizione che il Legislatore deve avere, qualora non voglia mettersi in urto coi differenti ordini dei cittadini. Resta ancora a porre in opera, ad attivare tutte queste scienze, a rischiarare le diverse opinioni confrontando le une colle altre, a far comprendere a ciascuno interesse come e sino a qual punto sia limitato dagli altri interessi, e facilitare il ricambio di lumi fra gli uomini di pratica e quelli di teoria, a svegliare l' opinione pubblica, ad illuminarla, indi a calmarla, perocchè la ragione nazionale, che sola infine dee comandare, non comincierà a far udire la sua voce se non dopo che le passioni saranno rientrate nel silenzio.

L' assemblea ha dunque due importanti funzioni da compiere; deliberare in primo luogo per raccogliere come in un fascio le verità disseminate, in secondo luogo decidere

I.

Quasi generalmente si è perduta di vista e negletta la prima di queste due operazioni, per occuparsi della seconda. Eppure si fu principalmente per la prima che la rappresentanza nazionale, venne istituita. I deputati infatti recano all' assemblea come a centro comune tutti i pensieri, tutti i sentimenti, tutti i desiderii che vanno circolando per la massa del popolo: ma quando in seguito pronunciano, è ben d' uopo ricordarsi come la sentenza sia resa dalle parti stesse che hanno finito di disputare. Ciò che ad esse si domanda non è già il proprio loro sentimento; si domanda che esprimano ciò che la ragione nazionale decide sulla controversia. Bisogna dunque calmarle, bisogna obbligarle ad ascoltare, a riflettere prima di pronunciar la sentenza, e farle persuase che questa sentenza non è altrimenti definitiva, ma può essere cassata dalla ragione nazionale ove, o non si fossero curate di consultarla, o non avessero voluto seguitarne i sistemi. Pertanto la somma di ogni sistema di libertà rispetto alle assemblee deliberanti, si riduce a proteggere la minorità durante i dibattimenti perchè abbia la più estesa facoltà di esporre tutte quante le sue ragioni, perchè non sia nè interrotta nè intimorita, perchè possa portare la discussione su tutti i punti e approfondarla sotto ogni aspetto. In generale la maggioranza non ha bisogno di protezione, che anzi per lo più è imperiosa ed impaziente, ma non le sarebbe meno dovuta, ogniqualvolta la minorità ricorresse alla provocazione e al tumulto. In una parola la stessa protezione è dovuta a tutti, ed un' assemblea non è libera se non in quanto ogni opinione può esservi pienamente difesa. Non basta: onde la ragion nazionale decida, gli è mestieri che non manchino ostacoli i quali impediscano una risoluzione precipitosa; è mestieri che si verifichi il concorso di certe formalità e condizioni, sicchè

la legge emani non dall'impeto di un'assemblea intollerante, ma sibbene dalla volontà pacata di questa ragione, che dopo essersi sufficientemente instruita, pronunzia al di fuori e al di sopra dei poteri politici, strascicaudoli tutti dietro di sè.

Il contrasto delle opinioni è necessario perchè scintilli la verità; per contro il contrasto delle passioni non può generare che torbidi e confusioni. Or non è facile impresa mettere in presenza opinioni contrarie collegate ai più vivi interessi, e conservare ad un tempo quella calma, quell'ordine, quella buona fede senza cui non è possibile ravvisare da qual parte sia la giustizia. Abbiamo veduto nelle discussioni teologiche a qual grado di odio giungessero uomini, che pur facevano professione di carità, e ben sapevano come accettando o rigettando un dogma non si cambiassero quei fatti su cui l'uomo nulla poteva. Abbiamo veduto altri uomini che facevano professione di filosofia, e di scienze lasciarsi trasportare dalla gelosia, e dalla collera mentre contendevano sovra mere astrazioni, da cui non avevano a sperare alcun personale vantaggio. Quanto più adunque non sarà esposta a divenir tempestosa un'assemblea, dove si tratti di questioni politiche? Conciossiachè queste riguardano tutte le esistenze, ogni specie di interessi, e possono decidere della sorte, non solo di coloro che contrattano ma di migliaia e migliaia di altri cittadini. Per conseguente la principal regola di saggezza e di libertà sta nell'adoperarsi, senza posa, a calmar le passioni. Tutto ciò che tende a suscitarle, ad eccitare la diffidenza, a spargere la calunnia, ad inasprir gli avversari coll'ingiuria, coll'ironia, col disprezzo deve nell'assemblea nazionale essere vietato e severamente punito. Ma i migliori regolamenti riescono insufficienti quando il pubblico non viene in loro aiuto, quando non considera i trasgressori come altrettanti nemici della pace, dell'ordine, della decenza; quando gl'incoraggisce cogli applausi, invece di coprirli d'ignominia.

Presso le repubbliche dell'antichità, la urbanità dei modi nella discussione era assai ben mantenuta. Si parla della violenza di Demostene; ma chi ha lette le sue orazioni le troverà piene di riguardo e di moderazione a petto della profonda malignità con cui i partiti assalgono ai nostri giorni. Chi più dignitoso, e temperato di Cicerone? Io parlo del genere deliberativo, quale si addice alle assemblee; imperocchè se si tratti di accusa contro un pubblico personaggio, di Verre, di Catilina, di Antonio, il grande Arpinate, certamente non gli risparmiava, e avrebbe mancato all'ufficio suo risparmiandoli. Nelle assemblee del medio evo, repubblicane o monarchiche, l'uso di farsi rendere conto colla spada degli insulti aveva, malgrado la rozzezza dei costumi, insegnato a rispettar gli avversari che non avrebbero tollerata una provocazione. Era riservato all'istoria contemporanea di mostrarci il tuono delle ingiurie, dei sospetti offensivi, dei più amari sarcasmi, adoperato prima nella stampa, salir quindi sulla ringhiera parlamentaria; di mostrarci oratori politici, i quali o abusando l'ingegno, sanno con finissima arte celare sotto le sembianze delle buone maniere i dardi più velenosi che possano vibrarsi contro chi tiene l'opposto partito, o cedendo all'impeto della passione, si avvilirono fino alle più sfacciate invettive; dimostrarci il consesso destinato a contemperare le differenti questioni, e ponderarle conservando a ciascheduna la sua influenza, convertito in un'arena d'irosi gladiatori, dimostrarci infine il miserando spettacolo di deputati frementi e forsennati che col pugno levato in alto, colla minaccia sul labbro, col furore schizzante dagli occhi, riempivano l'aula di grida incomposte, e perchè non avevano armi (e Francia lo ha veduto e sofferto) combattevano a calci e a schiaffi.

Ogni tumulto in mezzo all'assemblea dei rappresentanti del popolo, ogni violenza nel dire, ogni incitamento agli sdegni sono non solamente offese gravissime alla dignità nazionale, ma ben anche attentati contro la libertà,

e contro la sovranità irrecusabile della pubblica opinione. E come potrebbe mai cattivarsi stima e reverenza un'assemblea sempre impaziente, sempre collerica quando non è disattenta? La Nazione potrà mai persuadersi di essere da assemblea siffatta rappresentata? No, cento volte no; che invece di conciliar gli interessi gli offende tutti egualmente; invece d'inspirare rispetto od amore per le leggi, chiama sovra esse la diffidenza e la derisione.

Il vero modello della maniera con cui debbono trattarsi i pubblici affari da un'assemblea deliberante, si trova da secoli nel Parlamento di Inghilterra: ed è questo il modello che ogni paese costituzionale debbe imitare. Nel Parlamento inglese voi vedete la maggior libertà di opinioni congiunta col maggior rispetto, per le opinioni altrui. Il Parlamento inglese ha pensato e pensa che per raggiungere questo scopo deve rispettare il vero capo poichè in tal guisa rispetta se stesso. Lo Speaker (presidente) porta in mezzo alla Camera dei Comuni il bello e nobile carattere del giudice inglese. Egli è sempre pacato e tranquillo frammezzo al rumore della discussione, sempre imparziale, sempre dimentico degli uomini per non vegliare che alla precisa osservanza della regola astratta. Ei punto non considera se il membro che ha parlato siede alla destra, o sinistra, se vota col ministero, o colla opposizione, se difende la verità o l'errore, se le dottrine che professa, sono inutili o perniciose; ma cerca unicamente se è nell'ordine o fuori dell'ordine. Ora per osservare i riguardi che un gran corpo qual è la Camera dei Comuni dove agli altri poteri dello Stato, ella è massima inconcussa che l'oratore sia fuori dell'ordine ove si permetta semplicemente di nomare il re e la Camera dei Pari: per osservare ugualmente i riguardi che ciascun membro della Camera deve agli altri, l'oratore è fuori dell'ordine, se non arrestandosi ai fatti o discorsi, sole cose di cui può giudicare, facesse allusione alle intenzioni di colui che combatte: chiunque mette in dubbio la veracità di un altro, è fuori dell'ordine; vi è chi fa un'imputazione offensiva;

all'istante ei viene invitato dal presidente a ritrattarsi, e fare le debite scuse; che se per avventura ricusasse di obbedire (caso rarissimo) è subito tradotto in carcere per rimanervi fino a che non obbidisca, o fino a che il Parlamento non sia prorogato, o disciolto. Inoltre, sempre nell'idea di prevenire tutto ciò che potesse esacerbare la discussione, invalse l'uso di non disegnar mai un deputato col suo nome ma sibbene in modo indiretto e di non indirizzare il discorso nè all'avversario, nè all'assemblea, ma al presidente. Bisogna aver veduta l'autorità di questo presidente, dice il sig. Sismondi, la deferenza di tutti i membri per le sue decisioni, la loro immediata sommessione appena ha parlato, per comprendere tutta l'ammirazione che ispira allo spettatore un'assemblea, la quale sa così bene rispettar sè medesima nel proprio capo. Quindi è che l'Inghilterra si vanta di molti oratori, i quali alla più calda eloquenza seppero accoppiare l'urbanità più squisita. Fox tra gli altri fu in questa parte mirabile. Nessuno attaccava i suoi avversari con una logica più stringente, ma nessuno aveva portato a più alto grado di perfezione l'arte di evitare tutto che potesse offenderli, benchè da lontano. Anche nei momenti di maggiore esaltazione, allorchè era trasportato dal torrente delle proprie idee, sempre padrone di sè stesso non trascurava mai i riguardi della più scrupolosa civiltà.

II.

Inoltre anche quando è pacifica, affinchè la discussione possa riescir utile e non devii dal suo fine è necessario: 1° Che sia separata dal voto; 2° Che se ne conservi l'unità; 3° Che sieno esclusi i discorsi scritti; 4° Che sia ripetuta, cioè fatta in modi, e tempi diversi.

Discutere e votare sono due operazioni differenti; l'ultima deve cominciare quando è finita la prima, nè debbono andare di pari passo, e confondersi insieme. Questa regola è fondata sopra due ragioni, la prima si è di prevenire le

decisioni erronee per difetto di cognizione. Votare in favore e contro è l'istesso che giudicare; parlare in favore e contro è lo stesso che arringare, e far le parti di avvocato. Dare il suffragio prima che la deliberazione sia terminata, importa giudicare senza aver raccolte tutte le prove, senza avere tutti i documenti che possono nella discussione presentarsi. Ancorchè non vi fosse che un solo oratore da udire, tuttavia sarebbe impossibile decidere prima che avesse parlato, giacchè potrebbe addurre qualche nuovo argomento, il quale facesse cambiar di opinione quelli che devono votare. La seconda ragione sta nel prevenire le decisioni contrarie alla volontà effettiva dell'assemblea. Supponete un certo numero di membri che parlino dietro un ordine stabilito, e votino immediatamente dopo aver parlato. Il primo vota a favore della mozione; gli altri che vengono appresso, votano nel medesimo senso; l'ultimo dà il voto in contrario, appoggiato a fatti ed argomenti che erano sfuggiti ai votanti onde fu preceduto. Qual' è la conseguenza? Che si proferisce una decisione la quale apparentemente ha tutti i voti favorevoli, meno uno, ma in realtà è contraria al volere unanime dell' assemblea.

Gli inglesi, dice Bentham, sono tanto avvezzi a distinguere l'operazione del discutere da quella del votare, che difficilmente concepiscono la possibilità di allontanarsi da regola cosifatta. Eppure la medesima fu anticamente sconosciuta presso molti popoli e specialmente in Francia, tanto negli Stati Generali quanto nei parlamenti e nelle assemblee provinciali. Negli Stati Generali del 1789 le prime operazioni si fecero coll' appello nominale di tutti i membri, i quali erano chiamati a discutere e votare nello stesso tempo. Da ciò risultavano indeclinabilmente due assurdi: 1° L'effetto che un individuo poteva produrre, per guadagnar partigiani alla propria opinione era meno proporzionato all' eloquenza ed alla forza degli argomenti, che al posto da lui occupato nella serie degli opinanti. Vi erano seicento membri; colui che parlava pel primo poteva in-

fluire sopra 599, il secondo non poteva influire che sopra 598, così di seguito fino all' ultimo, il quale non trovava più alcuno su cui i suoi detti potessero fare impressione. 2° La fortuna che aveva un individuo di stabilire un' opinione chiara, precisa, e completa era in ragione inversa della facilità di guadagnar partigiani al suo avviso. Colui che poteva influire su tutta l' assemblea, giacchè parlava pel primo, non riceveva lumi da nessuno. Colui poscia che aveva potuto profittare delle osservazioni di tutta l'assemblea, giacchè parlava per l' ultimo, non era più al caso di renderle utili per verun altro.

Cosiffatti assurdi erano troppo manifesti per passare inosservati. Difatti in vari corpi politici, i quali avevano adottato l' esposto metodo, si cercò di rimediarvi prefiggendo due giri di opinioni; dimodochè se nel primo giro taluno si accorgeva che l' opinione contraria fosse da preferirsi alla sua, potea nel secondo giro abbandonar questa e a quella attenersi. Ciò poteva farsi senza dubbio, ma poi si praticava? Disgraziatamente pur troppo l' orgoglio umano rifugge dal confessare i propri errori, e il solo timore del restar convinto di aver errato nuoce all' effetto di migliori argomenti: si ascoltano questi con animo prevenuto, e si è ad un tempo giudice, e parte. Sembra pertanto cosa indispensabile tener separata la discussione dal voto.

III.

L' unità della discussione vuole essere rigorosamente osservata; in altri termini, ammessa una mozione, non se ne deve ammettere un' altra fino a che non siasi sulla prima deciso. L' unità della discussione può dirsi la regola per eccellenza, la regola conservatrice della libertà nell'assemblea, la quale fa cospirare tutte le sue facoltà verso un medesimo scopo, e che sola può produrre il suo effetto essenziale, cioè l' espressione della volontà generale.

A primo aspetto par che non fosse necessario di formare un regolamento per prescrivere cotesta unità; ma tutti coloro che hanno osservato l'andamento delle assemblee politiche, e specialmente nella loro origine sono rimasti colpiti della continua tendenza ad allontanarsi da quel principio. A misura che gli spiriti si riscaldano nel corso della discussione, un oratore si lascia trasportare insensibilmente da nuove idee. Sul principio non è che un passo fuori di strada; ma questo ne porta un secondo, un terzo finchè, abbandonato l'oggetto della discussione, entra in un campo novello. Coloro che gli succedono lo attaccano o lo appoggiano, l'interesse cangia, si abbandona la prima proposizione, per tenersi alla seconda; quindi ne sopraggiunge una terza. La confusione si accresce, e i deputati si stancano senza approssimarsi al termine; e più si avanzano più aberrano.

Siffatta divergenza nelle idee s'incontra quasi sempre nelle private conversazioni: ma in un circolo privato, ove si discute per passatempo, si compie meglio l'oggetto, percorrendo molte materie, che appigliandosi ad una sola. In un'assemblea politica però, cotesto disordine è il massimo dei mali, perciocchè consuma inutilmente le forze ed impedisce di giungere ad un risultamento. E questa confusione può ben aver luogo senza alcun precedente concerto, sia per l'inesperienza di coloro che discutono, sia per effetto del calore della disputa che per mille modi fa perdere di mira la questione principale. Ma uomini artifiziosi si servirono spesso di cotesto mezzo per distruggere una proposizione che non oserebbero impugnare di fronte. L'unica loro risorsa è quella di farla scomparire per mezzo di un'altra, di sorprendere con nuove mozioni, di stancare l'assemblea, tenendola sempre ondeggiante, e di condurla per vie che ignora.

IV.

Secondo gli usi ricevuti nel parlamento inglese, sono esclusi nella discussione i discorsi scritti. Alcune costituzioni come quelle di Baviera, di Wurtemberg, e di Baden, li proibiscono espressamente. E tale è regola che deve osservarsi in tutte le assemblee deliberanti. Il principale inconveniente di questi discorsi, si è quello di non avere alcun nesso cogli altri. Ognuno si persuaderà di leggieri che un' assemblea politica è ben diversa da una società di accademici; che il maggior vantaggio di un consesso nazionale, e di una pubblica discussione consiste precisamente in quella attività degli animi in quell' energia di sentimenti, in quell' abbondanza di mezzi che produce lo spettacolo di una grande adunanza di persone illuminate, le quali senza riguardo alcuno s' infiammano e combattono, e che sentendo tutta la forza dell' urto del loro avversario, manifestano nelle loro difese un vigore che prima ignoravano di possedere. L' attenzione è come la lente, che concentrando in un sol punto tutti i raggi, produce il fuoco e la luce. Or l' attenzione non può altrimenti conciliarsi se non mediante il nesso tra i discorsi, e quella specie d' interesse drammatico che ne è la conseguenza. Per tal guisa niente sfugge all' esame, ogni verità è avvertita; ogni errore promove la sua confutazione; una frase felice un' espressione adeguata, producono l' effetto di un intero discorso: e non potendo in coteste discussioni maneggiarsi le armi se non da uomini abili, l' assemblea nel risparmiarsi la noia guadagna tempo.

Allorchè gli oratori si limitano a leggere quel che hanno scritto nel silenzio del loro gabinetto, non discutono più ma amplificano; non ascoltano perchè quel che udirebbero non potrebbe cambiare in menoma parte quel che vogliono dire; ed attendono che finisca colui al quale debbono succedere sulla ringhiera. Non si curano di esaminare l' opinione che altri sostiene, ma solo contano il tempo che

impiega e che sembra loro un ritardo. Quindi non vi è più discussione; ognuno riproduce le obbiezioni già confutate; ognuno lascia da banda tuttociò che non avea preveduto, che non saprebbe come innestare nell'arringa anticipatamente preparata. Gli oratori si succedono senza mai incontrarsi; o se s'incontrano, non è che per caso; sono insomma come due eserciti che sfilassero per vie opposte, l'uno a fianco dell'altro osservandosi appena, ed evitando anche di guardarsi per timore di deviare dal sentiero irrevocabilmente tracciato. Se volete che le assemblee rappresentative sieno ragionevoli, imponete agli uomini che vogliono brillarvi la necessità di avere le doti dell'ingegno che sono a ciò necessarie. Se aprite a tutti una carriera in cui ciascheduno possa muovere un passo, nessuno vorrà rinunziare a questo vantaggio; ognuno vorrà avere il suo giorno di eloquenza, la sua ora di celebrità; ognuno potendo fare un discorso in iscritto, o comprarselo, aspirerà a dar segno della sua esistenza legislativa, e le assemblee diverranno in tal guisa accademie, colla differenza però che queste accademie potranno decidere della sorte, della proprietà ed anche della vita dei cittadini.

Ma questa regola deve essere saviamente intesa ed applicata. L'esclusione dei discorsi scritti non importa quella di una nota qualunque. Gettar gli occhi sovra alcune note, non è leggere un discorso. Ogniqualvolta si tratti di una questione complicata, di una questione che concerne leggi, decreti, fatti, cifre, o circostanze locali, somiglianti note divengono indispensabili. Lo sono del pari ad ogni oratore che voglia rispondere con ordine e compiutamente a quello che lo ha preceduto. Nessuna memoria è così potente da afferrare in pochi istanti l'insieme e le singole parti di un discorso improvvisato con impeto e detto con rapidità. Il soccorso adunque di alcuni segni, i quali ricordino ciò che fu detto e importa di confutare, diviene di assoluta necessità. Gli uomini più eloquenti d'Inghilterra e di Francia, Pitt, Fox, Mirabeau adoperavano in questa maniera.

Inoltre l'esclusione dei discorsi scritti non deve aver luogo nel caso in cui si tratti di proposizioni che facciansi dai deputati, in virtù del diritto d'iniziativa che è loro accordato dalla Costituzione. Ed invero quest'esclusione ha per oggetto di facilitare la discussione che i discorsi scritti impediscono anzi distruggono. Ma quando un membro dell'assemblea si accinge a fare una proposizione la discussione non è ancora aperta, anzi la proposizione diverrà il subbietto di un discussione futura. Non si tratta ancora di rispondere ad obbiezioni perchè nessuna se ne è ancora potuto presentare. Riesce pertanto indifferentissimo che il proponente improvvisi o legga; anzi è assai meglio che legga.

Per altra parte le proposizioni che si sottomettono alle Camere sono l'esame delle leggi esistenti, ovvero l'indicazione delle leggi da farsi. Ora non si possono suggerire miglioramenti nelle leggi che esistono senza riferirne il testo, e questo testo non può riferirsi senza leggerlo. Citarlo a memoria sarebbe intralciare la discussione, moltiplicare inevitabilmente le sollecitazioni inesatte e perdere tutto il tempo consumato nel rilevare queste inesattezze. Dicasi l'istesso quanto alle leggi da farsi. La bontà di una legge dipende in gran parte dalla sua redazione, e questa redazione non è possibile improvvisarla. Ogni parola ha la sua importanza, e quindi deve essere maturamente pesata.

V.

Sarebbe pericoloso procedere alla votazione d'una legge, contentandosi di una sola discussione generale nell'assemblea. Bisogna che essa venga discussa in modi e tempi diversi. Perciò l'art. 55 del nostro Statuto prescrive che ogni proposta di legge deve essere dapprima esaminata dalle giunte, che saranno da ciascuna Camera nominate pei lavori preparatorii; ma in nessun paese costituzionale vennero prese a questo proposito migliori precauzioni che nell' Inghilterra.

Nel Parlamento britannico tutti i progetti di legge si sottomettono a tre discussioni, che si fanno in giorni differenti e per lo più a grandi intervalli. Questo è ciò che gli inglesi chiamano, le tre letture del bill. Un bill può essere rigettato dopo la prima, la seconda e la terza lettura, ma non può essere adottato se non dopo aver subìto quella triplice operazione. E qui non istà tutto. Fra la prima e la seconda lettura, o tra la seconda e la terza si discute il bill in un comitato dell'intiera Camera. Questo comitato generale, ammette modi di discussione più liberi di quelli che sono prescritti nelle discussioni regolari. Nulla vi si decide definitivamente, si nomina un presidente per quella occasione; è permesso agli stessi oratori di prendere più volte la parola sullo stesso soggetto. Così la discussione s'impegna tra persone che conoscono più specialmente la materia.

Quanto alle tre letture, la prima si limita quasi all'introduzione del bill ed alle osservazioni generali. La seconda è il vero campo della discussione; la terza suol farsi per mera formalità. Il merito di queste reiterate discussioni consiste: 1° Nel maturare le deliberazioni dando comodo a molte persone di parlare in differenti giorni, dopo essersi giovate dei lumi risultati dalla discussione; 2° Nell'agevolare al pubblico la via di farsi ascoltare e ai deputati quella di consultare al di fuori gli uomini più illuminati; 3° Nel prevenire le impressioni istantanee che potrebbero essere prodotte dall'eloquenza di un oratore; 4° Nel proteggere la minorità dell'assemblea, assicurandole diversi tempi per sostenere la sua opinione; 5° Nell'eccitare la sollecitudine dei membri che si trovarono assenti nelle prime discussioni, allorchè si avveggono che la loro presenza può influire sulla sorte del bill.

L'esperienza ha dimostrato che le più forti ragioni addotte da due partiti non possono essere esattamente valutate la prima volta che si ascoltano. Esse o fanno troppa impressione, o ne fanno assai poca; troppa se sono svolte

con tutto il prestigio dell' autorità e della facondia; poca se urtano le passioni, gli interessi, i pregiudizi. Nell' intervallo lo spirito può calmarsi, e l' opinione ha il tempo di esercitare la sua influenza, le lusinghe perdono il loro effetto mentre la ragione accresce la sua forza. Sovente nella seconda discussione sorgeranno vedute diverse da quelle che si avevano nella prima, e le due opinioni si presenteranno con nuovi argomenti somministrati dalla riflessione e dallo studio. Infine non bisogna dimenticare l' esistenza dei partiti. Se una sola deliberazione potesse decidere dell' adozione di una legge si darebbe a ciascun partito un eccessivo interesse, per far valere tutti i suoi mezzi onde ottener la vittoria di quella giornata; ma quando si sa che una sola vittoria non basta, che bisogna lottare una seconda, ed anche una terza volta contro i propri avversari, non si osa ottenere un vantaggio illegittimo nella prima occasione; e per l'altro lato il partito della minorità che ha veduto approssimarsi per gradi la sua sconfitta, vi si rassegna con più di moderazione giacchè la sua difesa fu piena.

VI.

Resta a dire poche parole intorno alla votazione.

Altra è la votazione regolare, altra la votazione sommaria. Nel metodo regolare si contano i suffragi, e se ne sa distintamente il numero pro e contro. Nel metodo sommario il presidente presenta la questione, e chiama l' assemblea ad emettere il suo voto col sì, o col no, coll'alzata e seduta, o col levare le mani. Il presidente giudica quale sia il partito vincitore, e la sua decisione è valida purchè non vi sia alcun riclamo.

Ogni assemblea politica numerosa ed occupata in molte operazioni, ha dovuto necessariamente sentir di buon' ora il bisogno di economizzare il tempo nel raccogliere i voti con un metodo sommario, contentandosi di conoscerli per

approssimazione nel caso che il risultato è chiaro; e poco importa di conoscere con precisione il numero rispettivo dei voti. Di tale natura appunto è la massima parte delle mozioni, che riguardano affari ordinari. È molto meglio raccogliere i voti per mezzo di segni visibili, che per conclamazione; l'organo della vista giudica con maggior esattezza che quello dell'udito. Le mani alzate o le persone in piedi si distinguono meglio; le voci si confondono più facilmente. Nel caso che cada dubbio sulle proporzioni del numero dei voti, può agevolmente ripetersi o prolungarsi, senza inconveniente alcuno, l'operazione di alzarsi e sedersi. Per lo contrario le conclamazioni ripetute o prolungate sarebbero non meno incomode che ridicole.

La votazione distinta o regolare è quella per cui tutti i voti sono raccolti e numerati. Quest'operazione dicesi *dividere l'assemblea*. Ciò può eseguirsi in vari modi, cioè per mezzo di liste in cui ciascun membro scrive il proprio suffragio, per mezzo di una dichiarazione fatta dietro l'appello nominale, od anche per mezzo del semplice cambiamento di sito da parte dei votanti. La scelta fra essi dipende da circostanze particolari o dall'indole delle assemblee. Le precauzioni che si prendono in questi casi sono dirette a prevenire tutte le frodi possibili, tanto dalla parte dei votanti affinchè niuno dia più suffragi, quanto da quella dei verificatori, affinchè non possano falsificargli.

Il metodo di votare distinto è utile per due ragioni: 1° Per verificare una prima dichiarazione nel caso che si eccitasse qualche dubbio; 2° Per assicurare la esecuzione della legge di pubblicità. Ciaschedun membro deve poterlo domandare, nè gli si potrebbe negare il diritto di sapere se la discussione sia effettivamente conforme al voto dell'assemblea, o quello di appellarne alla pubblica opinione, facendo conoscere coloro che votano in favore o contro di una data misura. Chi domanda la divisione non può avere che uno di questi due oggetti; o vuol far conoscere, manifestando le proporzioni, le forze relative dei due partiti,

ovvero vuol sottomettere i votanti alla legge della pubblicità. In quest' ultimo caso vi è una specie di appello al popolo contro la decisione della maggioranza, o per parlare più propriamente, vi è una specie di denunzia dei votanti.

Secondo l'art. 63 dello Statuto, le votazioni si fanno per alzata e seduta, per divisione, e per isquittinio segreto; quest' ultimo mezzo deve essere sempre impiegato per la votazione del complesso di una legge, e perciò che concerne al personale.

Altra volta abbiamo avvertito, che in certe circostanze speciali la votazione segreta poteva essere conveniente per le elezioni. Ma quando si parla di leggi, cioè di principii non sapremmo veder ragione per derogare alla regola della pubblicità. La Nazione ha diritto di conoscere le opinioni e la condotta de' suoi deputati, e un deputato che abbia bisogno del segreto già non è più degno di esser tale.

LEZIONE XXXVII.

Dei Ministri e della loro responsabilità.

Lo Statuto nell'art. 67 dichiara che i ministri sono responsabili; ma non determina nè la natura, nè i limiti di cosiffatta responsabilità. Esso prescrive nelli art. 36 e 47 che i ministri possono essere accusati dalla Camera Elettiva, e che in tal caso sono giudicati dal Senato; ma tace assolutamente sul procedimento da seguitarsi, e sulle pene da imporsi. Per altra parte nessuna legge emanò ancora fra noi su quest'importante materia. Dobbiamo dunque consultare i principii di ragione, quei principii di ragione che derivano dalla essenza medesima delle cose, unica norma a cui sarebbe forza ricorrere, ove alcuno dei nostri ministri fosse messo in istato di accusa, a meno che non volesse dirsi, come pur troppo molti dicono e credono, che la responsabilità ministeriale sia una parola vuota di senso.

Noi pertanto che non ci persuadiamo sì facilmente dover riescire inutile una guarentigia data dallo Statuto, combinando con questi principii generali le poche disposizioni del medesimo, esamineremo: 1° Quale sia il fondamento della responsabilità ministeriale; 2° Quale sieno gli atti su cui cade questa responsabilità; 3° Quale il tribunale da cui debbono i ministri essere giudicati; 4° Chi debba essere

l'accusatore, e come si debba nell'accusa procedere; 5° Quali sieno le pene da infliggersi ai ministri riconosciuti colpevoli; 6° Se il re possa far grazia ad un ministro condannato.

I primi due punti formano il soggetto della presente lezione.

I.

Fondamento della responsabilità dei ministri.

Il Sig. Hello parlando della responsabilità ministeriale; dice così: — « A peine l'article 12 de la Charte a-t-il dit : « *La personne du roi est inviolable et sacrée*, qu'il se « hâte d'ajouter: *Les ministres sont responsables*, comme « si la première de ces propositions appelait aussitôt la se- « conde, comme si l'une sans l'autre n'eût présenté qu'une « moitié de la pensée constitutionelle, et que celle-ci ne « se complétât que par leur soudure. C'est qu'en effet l'in- « violabilité royale ne s'explique, ne se réalise, ne se par- « donne, que grâce à la résponsabilité ministérielle. La « responsabilité des choses de ce monde est une nécessité « morale à laquelle on n'échappe pas; la Charte peut bien « la détourner de la tête du prince, mais non la suppri- « mer; et si elle ne la fixait sur quelque autre, elle retour- « nerait à celle qu'elle en veut affranchir. La responsa- « bilité des ministres est donc le corrélatif inévitable de « l'inviolabilité du prince. — E prima di Hello un altro « pubblicista avea scritte queste parole: — « Qu'est-ce donc « que la responsabilité des Ministres? Elle se caracterise « par son but, qui est de rendre le miaistre responsable « des actes du monarque, eu déchargeant ce dernier de toutes « les conséquences qui pourraient en résulter. Sans cette « transmission de responsabilité sur la tête du ministre; « n'y aurait aucune garantie contre les empiétemens du « pouvoir, et rien ne pourrait empêcher l'irresponsabilité « du Monarque de dégénerer en despotisme.

Siffatte teorie sono esse vere? A noi pare di no; a noi pare che riposino sopra un equivoco facile a conoscersi e a dissiparsi. Basti un esempio. I ministri di Stato in Inghilterra, nel Belgio, nel Piemonte e generalmente in tutte le monarchie costituzionali sono responsabili nel modo istesso in cui lo sono negli Stati-Uniti di America, e dovrebbero esserlo in Francia secondo la Costituzione del 1848. Egli è ben vero che mentre il presidente della Unione Americana e quello della Repubblica Francese sono tenuti a rispondere della loro gestione, i capi delle monarchie costituzionali sono per lo contrario irresponsabili: ma questa differenza non aumenta e non diminuisce la responsabilità ministeriale nè da un lato nè dall' altro. Ella è dunque una maniera assai inesatta di esprimersi quella per cui si dice che i ministri rispondano pel re. No, essi non rispondono che del fatto lor proprio, non vi è trasmissione di responsabilità dal re nei ministri. Se domani il presidente degli Stati Uniti, o della Repubblica Francese diventasse Re Costituzionale, la legge accordando loro la inviolabilità non renderebbe i ministri maggiormente responsabili di quel che or sono, imperciocchè lo sono quanto un uomo può esserlo. E poi si vorrebbe fondare la Costituzione sovra un'erroneo, anzi assurdo principio quale è quello che taluno debba rispondere ed essere punito per gli errori, e le colpe di un altro a cui egli non abbia partecipato? La responsabilità è una legge morale; e a questa legge inevitabile nel suo principio, non può derogarsi colla legge positiva come nemmeno vi si potrebbe derogare mediante la più esplicita convenzione. L'idea del capro espiatorio non può entrare nelle basi di un governo liberale.

Conviene adunque ricercare altrove il fondamento della responsabilità ministeriale. Io lo trovo sia nei poteri di cui sono i ministri legalmente investiti, sia nell'assoluta libertà di cui godono quanto all'esercizio di questi poteri. È un errore e gravissimo errore, quello di considerare i ministri siccome semplici agenti o mandatari del re, e di-

pendenti dai suoi ordini. Ciò procede in una monarchia assoluta non già nella costituzionale. I ministri, finchè sono in carica, hanno un ufficio proprio che riconoscono direttamente dallo Statuto, e questo ufficio consiste nelle funzioni esecutive. La Costituzione dice bensì che al re appartiene il potere esecutivo; ma ciò non è vero quanto al di lui esercizio. Il medesimo spetta invece ai ministri. Questa massima di diritto pubblico universale, leggesi espressa nella Costituzione della Grecia. — Al re appartiene il potere esecutivo ma viene esercitato da ministri responsabili. — E in questo esercizio sono e debbono essere interamente liberi; senza di ciò non potrebbe esistere per essi veruna responsabilità. Quindi si vede come la responsabilità ministeriale non nasca altrimenti dall' inviolabilità del re, ma derivi invece da che i ministri devono agire, e possono agire come credono, mentre il re è inviolabile perchè non può agire nelle materie che sono ad essi loro devolute. — J'ai été ministre, diceva il sig. Thiers, j' ai eu l' honneur de parler à des rois, j' ai eu l' honneur, tout en les respectant profondement, de leur résister. Eh bien; ce qui m'a rendu fort devant eux c'est la résponsabilité des ministres. On est fort, quand' on dit à un roi. *Sire vous êtes inviolable; ce n'est pas vous* que le mauvais actes *atteintront; c'est moi, moi ministre, qui joue ma tête;* j'ai le droit *d'avoir un avis, et de vous résister.* On croit quelquefois que cette inviolabilité est une finction, c' est la réalité même des choses.

Da ciò conseguita, che un ministro non cesserebbe di essere responsabile, nè potrebbe venire scusato, allegando e giustificando di avere commesso l' atto imputatogli col consenso ed anzi dietro l' ordine espresso del re. Il ministro infatti poteva e doveva dissentire. E tale fu sempre la dottrina adottata nei paesi costituzionali. Chi non conosce il caso dello sventurato lord Damby? Ministro di Carlo II d' Inghilterra ripugnava a sottoscrivere un trattato colla Francia che credeva ed era veramente pregiudizievole alla Nazione. Carlo II non solo gli ordinò di sottoscriverlo, ma

per di lui sicurezza gli consegnò una lettera ove esprimeva tale essere la sua decisa volontà, ed assolvere da ogni responsabilità il ministro da lui incaricato di portarla ad effetto. Ma Damby venne accusato, nè valse a sua discolpa l'ordine ricevuto dal re. Il presidente della Camera dei Comuni, Onsolow, celebre giureconsulto di quei tempi gli rispose: che in simili casi i ministri dovevano ritirarsi e rifiutare il loro concorso, giacchè il loro rifiuto farebbe conoscere al re gli errori in cui sta per cadere e proteggerebbe la Nazione: Damby fu condannato. — Le seul cas parmi nous, dice un moderno pubblicista inglese, ou un ministre à opposé les ordres de son souverain, semble être celui de lord, Damby; mais personne ne peux douter, que si un procés était à faire actuellement contre des ministres, et q'une pareille défense fût présentée le Parlement n' hesiterait point à la rejeter avec mépris et indignation. — Anche i ministri di Carlo X adducevano che le famose ordinanze di luglio erano state ad essi imposte dal volere del re; ma la Camera dei Pari non tenne conto di siffatta ragione. — Si la volonté personelle du roi Charles X, diceva ella nel suo arresto del 21 dicembre del 1830, a pu entraîner la détermination des accusés, cette circonstance ne saurait les affranchir de la responsabilité légale. — E questa massima trovasi espressamente sancita in parecchie delle Costituzioni di Europa. Tali sono quelle delle Cortes Spagnuole del 1812, art. 226, del Belgio, art. 89; del Portogallo, art. 151; del Wurtemberg, § 205; di Sassonia e di Hannover.

Parlando delle prerogative di cui gode il re costituzionale, abbiamo avvertito che alcune di esse sono da lui esercitate personalmente ed altre no. Infatti egli agisce personalmente e come capo supremo dello Stato. 1° Quando esercita il potere moderatore, cioè quando nomina i ministri, scioglie la Camera dei Deputati, elegge nuovi membri nel Senato, sanziona le leggi, usa del diritto di grazia; 2° Quando convoca, o proroga il Parlamento, comanda egli stesso le forze di terra o di mare. In questi casi egli fa uso della pre-

rogativa costituzionale annessa alla Corona. Nella teoria del governo rappresentativo non vi sarebbe qualità di re senza tali atti primitivi superiori, e dalla stessa inseparabili. Essi sono di essenza per questo potere che appunto si denomina regio. Invece al punto di vista speculativo l'idea della monarchia costituzionale potrebbe star separata dalla facoltà di dichiarare la guerra, di stipulare i trattati di pace, di alleanza, di commercio, ed altri; di nominare i funzionari pubblici nell' ordine amministrativo giudiziario, di fare i decreti, e regolamenti per l' esecuzione della legge. Abbenchè questi atti secondo lo Statuto appartengano per giusto titolo al re, pure si concepisce di leggieri che potrebbero essere confidati solamente ai ministri sotto la censura delle Camere, ovvero risultare dalle deliberazioni di un' assemblea legislativa, come si è visto nelle Costituzioni Francesi del 1791 e dell'anno ottavo; ma non si concepisce che così possa essere del diritto di nominare i ministri, di convocare il Parlamento, di sciogliere la Camera dei Deputati, di sanzionare la legge, diritti tutti che s' identificano e si confondono coll'idea di monarca in una monarchia rappresentativa. Bisogna dunque, come altra volta dicemmo, applicare agli atti della prerogativa reale una distinzione spesso adoperata dai giureconsulti nelle materie civili, bisogna cioè distinguere fra gli atti che sono di essenza e quelli che sono di natura della monarchia costituzionale. Il re esercita direttamente, personalmente, i primi in virtù della sua prerogativa; i secondi non possono dirsi da lui esercitati; non lo sono, e non possono esserlo che col mezzo imprescindibile, obbligatorio dei ministri. E questa distinzione serve a determinare i limiti della loro responsabilità. Essi non sono responsabili degli atti che dipendono essenzialmente dalla prerogativa reale, di quegli atti che appartengono al re in questa sua qualità: ma sono invece responsabili per tutti gli altri, vale a dire per quelli che secondo la lettera della Costituzione il re esercita pel loro mezzo. La ragione della differenza è assai chiara, e scaturisce dal

principio che sopra abbiamo accennato. Quanto agli atti della prima specie, i ministri non possono e non debbono agire, tutto dipendendo dalla volontà del re, mentre per quelli della seconda si verifica precisamente l'opposto. E perchè riguardo a quelli atti manca la responsabilità ministeriale, male se ne conchiuderebbe che essa si incontri dal re. A siffatta conseguenza resiste apertamente l'inviolabilità del medesimo consacrata dallo Statuto. Si dirà che per tal modo vi saranno nel governo generale dello Stato atti, di cui nessuno risponderà; ma ciò non deve parere strano, ed il sistema costituzionale ce ne fornisce ben altri esempi. Il Parlamento risponde forse delle leggi che fa? L'ordine giudiziario delle sentenze che pronuncia? No del sicuro; e forse qualchedun altro deve rispondere per essi? Nemmeno. All'istesso modo il re non risponde dell'esercizio delle sue prerogative personali, senza che ne abbiano a rispondere i ministri che vi sono e vi debbono essere estranei.

Intesa in questo senso la responsabilità ministeriale è giusta e ragionevole; ed è in questo senso soltanto che a parer nostro deve spiegarsi l'art. 67 dello Statuto quando si tratta di conoscere la natura e i confini di tale responsabilità. Riassumendo pertanto il fin quì detto, noi stabiliremo le due seguenti proposizioni: 1° Il fondamento della responsabilità dei ministri stà nel diritto e nella libertà ch' essi hanno di agire in certe funzioni? 2° L'inviolabilità del re, cioè la di lui esenzione da ogni inquisizione giudiziale, quanto alle funzioni esecutive dipende dall'impossibilità in cui egli si trova di agire; e quanto alle altre sue prerogative in cui deve agire, dipende da un privilegio che gli è comune col Corpo Legislativo e giudiziario, e che fu suggerito da alti motivi di convenienza e di pubblica utilità.

II.

Quale è la sfera della responsabilità? Cade ella sugli atti illegali, cioè sull' usurpazione e l'esercizio di un po-

tere che la legge non conferisce, ovvero sul cattivo uso di un potere che dalla legge sia conferito? Se la responsabilità cadesse sugli atti illegali, ne seguirebbe che vi sarebbero compresi tutti i delitti privati, i quali si commettessero dai ministri, e sarebbe necessaria un'accusa intestata dall' assemblea rappresentativa per unire l'omicidio, il ratto, od altro reato, benchè non avesse verun rapporto colle funzioni ministeriali. Quest' ipotesi è troppo assurda per intrattenersene. Ma se la responsabilità non cade che sovra il cattivo uso di un potere autorizzato dalla legge ne risulta che molti fra i delitti che si vogliono far entrare nella responsabilità, altro non sono fuorchè delitti privati, pei quali i ministri non debbono distinguersi dagli altri cittadini. Per tutto ciò che esce dalle funzioni ministeriali, i ministri non sono propriamente parlando, responsabili, ma sottoposti ai tribunali ordinari, come qualunque altro individuo. Ora tutti gli atti illegali son fuori delle funzioni ministeriali, perocchè cosifatte funzioni non conferiscono che un potere legale.

Tale è la dottrina ricevuta nell' Inghilterra; e ne abbiamo un esempio in una parte della Costituzione Inglese che meglio conosciamo vale a dire nell' Habeas-Corpus. Quando l' Habeas-Corpus non è sospeso, il ministro che si permetta un atto contrario alla libertà individuale, non è responsabile come ministro, nè diventa necessario che i rappresentanti della Nazione lo accusino. Colpevole in faccia alla legge ei deve essere giudicato dai tribunali ordinari, innanzi a cui può essere tradotto da chi fu leso. Ma il ministro che commette un atto contrario all' Habeas-Corpus, quando il medesimo è sospeso, non va soggetto alla giurisdizione dei tribunali, nè vi può essere citato dall' individuo offeso, imperciocchè altro non fece che usar di un potere accordato dalla legge. Egli è responsabile in faccia ai rappresentanti della Nazione per l' uso di questo potere legale. Essi possono dimandargliene conto ed accusarlo, se quest' uso fu pernicioso od inutile. Così quando nel 1763

i ministri commisero degli atti arbitrari contro il sig. Wilkes, ei li tradusse insieme coi loro agenti innanzi ai tribunali, e i tribunali pronunciarono contro di loro considerevoli ammende. In questo caso non fu questione nè di responsabilità, nè d'accusa per parte della Camera dei Comuni, nè di giudizio per parte della Camera dei Pari; e ciò perchè le vessazioni di cui il sig. Wilkes lagnavasi non erano altrimenti il cattivo uso di un potere legale, ma sibbene l'esercizio non autorizzato di una forza illegittima. Per lo contrario durante la sospensione dell'Habeas-Corpus, coloro che rimproveravano ai ministri arresti o detenzioni ingiuste, non parlavano di convenirli avanti ai tribunali, ma di accusarli innanzi alla Camera dei Pari, e ciò perchè questi arresti e queste detenzioni, essendo permesse in genere dalla legge, non erano più l'esercizio non autorizzato di una forza illegittima, ma l'uso di un potere legale, e per decidere se quest'uso fosse stato buono o cattivo, si richiedevano altre forme ed altri giudici. Il vocabolo stesso di *responsabilità* indica questa distinzione. Se io confido ad un uomo l'amministrazione de' miei beni, ed egli abusi della mia confidenza per fare operazioni evidentemente contrarie alla mia volontà ed ai miei interessi, ei ne sarà responsabile: ma se quest'uomo rompe il mio scrigno per involarmi una somma che non gli ho confidato, non si dirà che è responsabile come mio agente, ma sì che è punibile per la violazione della mia proprietà. Nel primo caso egli avrebbe abusato di un'autorizzazione legale che io gli avea dato, e quindi nascerebbe la responsabilità: nel secondo avrebbe agito senz'autorizzazione, e il suo delitto nulla avrebbe di comune colla responsabilità.

Nè diversamente intendevasi la cosa a termini della Carta Francese del 1814, la quale stabiliva che i ministri non potessero venire accusati dalla Camera dei Deputati che per fatti di tradimento e di concussione. — C'est qu'en effet, dice Beniamino Constant, la trahison qui comprend la mauvaise direction de la guerre, la mauvaise direction

des négociations à l' extérieur, l'introduction d' un système de forme judiciares destructives de l'indépendance des juges ou des jurés, et toutes les autres mesures générales, préjudiciables à l'état, et la concussion qui implique le mauvais emploi des deniers publiques, sont les deux seuls crimes qui soient dans la sphère de la responsabilité, parce que ce sont les deux seuls, par lesquels les ministres peuvent prévariquer comme ministres, c'èst à dire en mesusant du pouvoir que le loi leur a transmis.

Ecco dunque semplificata la questione della responsabilità.

Gli atti illegali od arbitrari di cui i ministri possono rendersi colpevoli, non sono punto compresi nella medesima. Questi atti non sono che delitti privati, i quali devono giudicarsi dagli stessi tribunali e nelle stesse forme che i delitti di qualunque altro cittadino. La responsabilità non cade che sugli atti, i quali si riferiscono alle funzioni de' ministri; e qui non vi ha da far distinzione fra quelli che portano la sottoscrizione del re, e quelli che emanano solamente da loro, tra gli atti scritti e quelli che non lo sono. L'ordine verbale può sopperire o derogare allo scritto; può contenere un attentato, una prevaricazione, una colpa, e la colpa, la prevaricazione e l' attentato amano di celarsi sotto questa forma più fuggitiva, un solo gesto può esprimere un'idea criminosa. Nè solamente la responsabilità abbraccia tutti gli atti, ma ben anche dei fatti a cui nel rigore del termine, la denominazione di atti non si conviene, quali sono le omissioni. Nel diritto privato ognuno risponde della propria negligenza, perchè non se ne dovrebbe rispondere nel diritto pubblico, ove può decidere della salute o della rovina comune! L'omissione è la maniera d' ingannare che meno colpisce i sensi, è l' apparenza sotto cui un pensiero perverso si crede meglio sicuro. Lasciare le leggi senza esecuzione, lasciare senza difesa una frontiera minacciata, lasciare che si formi la sommossa, l'insurrezione, la guerra civile senza riparo, lasciare che i

magazzini dello Stato si vuotino senza riempirli, ricevere riscontri decisivi senza comunicarli a chi spetta, astenersi quando è d'uopo agire, tacere quando è d'uopo parlare; ecco dei casi che non possono eccettuarsi dalla responsabilità, senza lasciare alla frode i suoi mezzi più ordinari, più facili, e meno pericolosi.

Da queste osservazioni si riconosce quanto sia illusorio ogni tentativo di redigere sulla responsabilità ministeriale una legge precisa, come in generale devono essere tutte le leggi criminali. Vi sono mille modi d'imprendere ingiustamente, od inutilmente una guerra, di dirigere troppo precipitosamente o troppo lentamente una guerra intrapresa, di portare troppa inflessibilità o troppa debolezza nei negoziati, di pregiudicare il credito sia con operazioni temerarie, sia con economie mal concette, sia con infedeltà sotto diversi nomi mascherata. Se ognuna di siffatte maniere con cui può nuocersi allo Stato dovesse essere indicata e specificata da una legge, il Codice della responsabilità diverrebbe un trattato di storia e di politica. Perciò gli inglesi, sì gelosi nel resto per l'appplicazione letterale della legge, non designano i delitti per cui si fa luogo alla responsabilità dei ministri che colle parole vaghe e generiche di *mala amministrazione,* parole che non determinano nè il grado nè la natura del delitto, e solo esprimono che un ministro divien risponsabile, tuttavolta che esercita a detrimento dello Stato la sua autorità legale.

Dirà taluno che con questa teoria io colloco i ministri in una posizione assai sfavorevole e rischiosa: mentre pei semplici cittadini si vuole la garanzia della più esatta precisione nella lettera della legge, si abbandonano i ministri ad una specie d'arbitrario esercitato su di essi dagli accusatori e dai giudici loro. Ma questo arbitrario è nell'essenza della cosa medesima. Vedremo che i suoi inconvenienti son tolti in gran parte dalla solennità delle forme, dal carattere augusto dei giudici, e dalla mitezza delle pene. Qui si tratta di stabilire un principio; e senza dubbio è meglio confes-

sare in teoria ciò che nella pratica non può essere evitato. Un ministro, senza allontanarsi dalla lettera della legge, può far tanto male che se non si preparano i mezzi costituzionali per reprimerlo, la necessità farà trovare questi mezzi al di fuori della Costituzione. La legge sulla responsabilità è una legge politica, la cui natura ed applicazione debbono lasciare molto alla discrezione del giudice; e l'esempio degli inglesi dimostra che questo sistema, d'altronde inevitabile, non riesce dannoso. Difatti, non solo da un secolo e mezzo la libertà esiste fra loro senza disordini e senza tempeste, ma di tutti i loro ministri esposti ad una responsabilità indefinita e sempre denunciati dall'opposizione, pochi andarono soggetti ad un giudizio, nessuno ha subìta una pena.

Tornando alla definizione della responsabilità ed alla distinzione tra gli atti illegali e il cattivo esercizio di un potere legale, troviamo in esse la soluzione di un problema dai pubblicisti stimato difficile. Gli agenti inferiori devono considerarsi siccome responsabili? Se voi estendete la responsabilità agli atti illegali, è giuoco forza risolvere affermativamente la questione, giacchè la negativa annienterebbe tutte le guarentigie della sicurezza individuale. Se voi punite il ministro che diede un ordine illegale, e non gli agenti che lo hanno eseguito, voi dovete cercare la riparazione così in alto, che sovente vi sarebbe impossibile di conseguirla. Che se dalla necessità di sottoporre a punizione gli agenti inferiori, quando eseguiscono ordini colpevoli, voi inferite che possono essere ricercati anche per gli oggetti, i quali rientrano nella vera responsabilità, voi gettereste nelle idee una confusione che intralcerebbe tutte le misure del Governo, e ne arresterebbe l'andamento. Se il generale fosse responsabile della legittimità di una guerra, o l'ambasciatore delle clausole di un trattato che ebbe ordine di sottoscrivere, nessuna guerra, nessun negoziato potrebbe farsi con isperanza di successo. La distinzione che sovra abbiamo proposta toglie qualunque difficoltà.

Egli è evidente che la responsabilità propriamente detta non può pesare sugli agenti inferiori. Questi non rispondono che per l'esatta esecuzione degli ordini che hanno ricevuto. Quando si tratta di attentati contro la sicurezza, la libertà o la proprietà individuale, siccome questi attentati costituiscono altrettanti delitti comuni, così coloro che vi prestano la loro cooperazione non possono essere scusati ed assoluti da veruna autorità superiore, che gli abbia spinti a commetterli. Ma in ciò che si riferisce all'uso buono o cattivo, di un potere legale, siccome i soli ministri possono conoscere e giudicare di quest'uso così sono soli responsabili. Per conseguenza l'ufficiale che concorse all'arresto illegale di un cittadino, non è giustificato dall'ordine di un ministro, perchè costui non aveva diritto di darlo. Ma se parlasi di una guerra ingiusta o fatale, di un trattato di pace svantaggioso o disonorevole, ognuno sente che non possono essere responsabili nè l'ambasciatore che sottoscrisse il trattato conformandosi alle sue istruzioni, nè il generale o il soldato che comandò o servì nella guerra. Si obbietterà che se gli agenti inferiori possono in un caso qualunque essere puniti mentre non fecero che obbedire, essi debbono rimanere autorizzati a giudicare le misure del Governo prima di concorrervi, e ciò porta l'incertezza, la confusione, insomma il disordine nell'amministrazione. Noi rispondiamo dapprima: se voi prescrivete agli agenti dell'autorità il dovere assoluto di un'obbedienza passiva, voi lanciate sulla società tutti gli instrumenti di oppressione e di arbitrio che un potere cieco o furioso potrebbe a suo beneplacito scatenare. Or qual dei due mali è il peggiore? Ma l'obbedienza passiva, quale da certuni si desidera, è grazie al cielo, completamente impossibile. Anche nella disciplina militare, essa ha dei limiti che la natura delle cose prescrive ad onta di tutti i sofismi. Si ha un bel dire che tutta l'intelligenza del soldato sta negli ordini del suo caporale, un soldato dovrebbe egli dietro l'ordine del caporale ubbriaco trarre un colpo di fucile sul suo capitano?

Ei deve dunque distinguere se il caporale è in senno, o no; deve riflettere che il capitano è un' autorità superiore al caporale. Ecco dunque un esame richiesto nel soldato. Un capitano dovrebbe egli dietro gli ordini del suo colonnello recarsi ad arrestare il ministro della guerra? No. Ecco dunque un esame richiesto dal capitano. Un colonnello dietro l'ordine del ministro della guerra potrebbe egli portar la mano sulla sacra persona del re? Mai no. Ecco dunque un esame richiesto dal colonnello. La storia non ha forse colmato di elogi, raccomandati all' immortalità i nomi di quei governatori di Carlo IX, i quali disobbedirono ai di lui cenni allorquando comandava il massacro degli Ugonotti? Vi hanno dunque circostanze in cui, esaminare la giustizia dell'ordine diviene un obbligo, una necessità, per cui, chi obbedisce diventa punibile e deve essere punito.

Del resto il principio che noi enunciamo, vedesi adottato nei paesi costituzionali ove meglio s'intende la libertà. In Inghilterra è vietato ai pubblici funzionari di obbedire ad ordini illegali e di allegare per loro giustificazione gli ordini che avessero ricevuti, allorquando sono accusati per avere agito contro la legge. È rimarchevole la disposizione che leggesi nell' art. 23 della legge pubblicata nel ducato di Brunswick li 26 ottobre 1832 sui diritti e i doveri dei pubblici funzionari. — I funzionari, e le autorità subalterne, ivi è detto, sono tenuti di obbedire agli ordini dell'autorità superiore dati nei limiti delle sue attribuzioni, e nelle forme prescritte. Ma agiscono sotto la propria responsabilità conformandosi ad ordini dati dall' autorità superiore fuori dei limiti delle sue attribuzioni e senza osservare le forme prescritte.

Queste leggi non produssero verun inconveniente, non impedirono il regolare andamento del governo e solo servirono a meglio tutelare i diritti dei cittadini.

Tale è il concetto che io mi sono formato della responsabilità ministeriale. Confesso che si allontana alquanto dall' idea comunemente ricevutasi; ma parmi che meglio

risponda alle esigenze della teoria, alla dignità umana, ed ai bisogni del regime rappresentativo.

Continuando coll'argomento della responsabilità ministeriale di che cominciammo a trattare nella scorsa lezione oggi esamineremo: 1° Chi debba giudicare sulla condotta dei ministri; 2° Chi debba esserne l'accusatore; 3° Quali sieno le pene da infliggersi ai ministri riconosciuti colpevoli; 4° Se a riguardo dei ministri condannati, possa il re far uso del diritto di grazia.

III.

Abbiamo già osservato che una legge sulla responsabilità ministeriale non può esser precisa e completa, come si richiede generalmente in tutte le leggi penali; abbiamo accennato che questa legge è meramente politica, e deve di sua natura necessariamente lasciar molto alla discretiva del giudice. Quindi conseguita che la di lei applicazione esige regole e forme assai differenti da quelle, le quali sono sufficienti allorquando tutto può essere dalla lettera della legge preveduto ed ordinato. La cattiva direzione della guerra, non meno che l'apprezziazione erronea della sua legittimità, le cattive operazioni di finanze, e qualunque altro mal uso di un potere legale possono essere l'effetto dell'errore, dell'incapacità, di una debolezza anzichè il risultato d'intenzioni colpevoli. Bisogna dunque che il tribunale chiamato a pronunziare su queste gestioni sì complicate, guarentisca agli accusati per la sua organizzazione ch'ei valuterà equitativamente non solo gli atti ma ben anche i motivi da cui furono determinati. E questa garanzia deve trovarsi nella posizione, nel carattere, negli interessi dei giudici, i quali devono avere una grande latitudine. Tutti sanno come le questioni, le quali abbiano una parte

morale, e sieno nel tempo stesso di indole complessa, vogliono essere decise dai giurati, perchè sieno decise rettamente. A maggior ragione, per giudicare i ministri intorno alle questioni più difficili e complicate che possono presentarsi, è necessaria una istituzione che partecipi ai vantaggi del giudizio per giurati.

Ma i semplici giurati non basterebbero all'uopo; perocchè trattasi di una responsabilità che racchiude l'esame dei più grandi problemi politici e riguarda ad un tempo gli interessi, più vasti e più segreti della Nazione. Udite ciò che dice a questo proposito Lord John Russell nel suo saggio sull'Istoria del governo e della costituzione britannica: — Dans l'affaire des ministres (cito la traduzione francese) qui signèrent le traité de partage, la Chambre des Communes décida, le 1er avril 1701, « que Guillaume, Comte de Portland, en négociant et concluant le Traité de Partage (lequel était destructif du commerce de ce royaume et dangereux pour la paix de l'Europe), s'était rendu coupable et serait accusé de grands crimes et délits, » — Or, quels jurés pourraient prendre sur eux de dire qu'un traité a été destructif du commerce de l'Angleterre, ou de déclarer coupable un homme accusé d'avoir compromis la paix de l'Europe?

I rappresentanti della Nazione destinati a sorvegliare l'impiego della pubblica fortuna e più o meno ammessi a conoscere i particolari dei negoziati, posciachè i ministri debbono loro renderne conto, sembrerebbero in grado di decidere se i ministri meritano l'approvazione od il biasimo, l'indulgenza ovvero il castigo. Ma i rappresentanti della Nazione, eletti per un breve spazio di tempo, e costituiti nella necessità di piacere ai propri committenti, si risentono sempre della loro origine popolare, e della loro posizione che a certe epoche ridiviene precaria. D'altronde essi hanno la missione di mostrarsi sovente gli antagonisti dei ministri; e perciò solo che possono divenire i loro accusatori non saprebbero essere mai i loro giudici. Questa

importante funzione deve esser dunque commessa ad una autorità, la cui imparzialità sia meglio assicurata.

Che cosa è nel fatto l'accusa di un ministro? Si è una lite fra il potere esecutivo, e il potere del popolo. Bisogna dunque per finirla ricorrere ad un tribunale che abbia interessi distinti da quelli del popolo, e da quelli del Governo, ma che nulladimeno abbia interesse alla conservazione di entrambi questi poteri. La seconda Camera legislativa (chiamisi Camera dei pari, o Senato) riunisce queste due condizioni. I suoi privilegi separano dal popolo gli individui che ne godono. Essi non debbono più rientrare nella condizione comune, e per conseguenza hanno un interesse distinto dall'interesse popolare. Ma il numero dei pari o senatori formando sempre ostacolo, a che una maggioranza fra loro possa partecipare al Governo, egli è chiaro che questa maggioranza ha sotto di tale rapporto un interesse distinto da quello del Governo. Per altra parte, i pari o senatori sono interessati alla libertà del popolo, perchè se questa fosse annientata sparirebbe egualmente la loro, nè conserverebbero più veruna dignità. E sono nel tempo stesso interessati alla conservazione del Governo, poichè se il Governo rovinasse, rovinerebbe con esso la loro istituzione. La Camera dei pari, o il Senato è quindi per la indipendenza e la neutralità che lo caratterizzano il solo giudice idoneo dei ministri per tutti i delitti che rientrano nella sfera della responsabilità. Ma la cosa deve procedere diversamente quando si parla di atti illegali commessi dai ministri; in questi casi eglino devono venir giudicati dai tribunali ordinari. Abbiamo già veduto quali siano i fondamenti di questo principio; nulladimeno vi ebbero alcuni pubblicisti, i quali credettero essere più conforme al ben pubblico ed alla tutela dei diritti individuali assoggettare i ministri alla giurisdizione straordinaria del Senato, anche per gli atti illegali, ossia pei loro delitti privati; e a sostegno di questa opinione adducono un motivo ben poco onorevole per la magistratura; la debolezza dei tribunali, i quali temereb-

bero di condannare a favore di un semplice cittadino uomini in sommo grado potenti. Io non dirò, o Signori, che questi pubblicisti sognassero; non dirò che i timori da essi concepiti sieno timori panici.

Pur troppo, ed una trista e vergognosa esperienza lo ha dimostrato, pur troppo anche nei paesi che si vantano costituzionali, si trovarono magistrati che dimentichi della nobile loro missione piaggiarono il potere sotto qualunque forma si presentasse, e ai cenni, e ai desideri di questo potere si studiarono di uniformare i loro giudizi, onde conservare a prezzo anche di ogni viltà un posto; che con tale condotta dimostravano di non aver mai meritato. Pur troppo si videro giudici, i quali non aveano la coscienza della legge, ma quella soltanto del proprio interesse o della ambizione. Ma questi abusi, colpa sovente dei tempi ed inseparabili dalla umana natura non formano, la Dio mercè, una regola generale su cui debba fondarsi la scienza. Non parliamo del giudice, tal quale deve essere a termini dello Statuto, che rendendolo inamovibile, ed indipendente volle sottrarlo a qualunque influenza

IV.

Fin quì dei giudici: parliamo ora degli accusatori.

Questi non possono trovarsi se non nelle assemblee rappresentative. Nessun uomo privato ha sugli affari del Governo le cognizioni di fatto che sono necessarie per decidere se un ministro debba essere accusato. Nessun uomo privato ha un interesse abbastanza urgente per affrontare i pericoli ed esporsi agli imbarazzi, che sono inseparabili dall'accusa di un ministro, allorquando non è colpevole che verso del pubblico. Attribuendo ai rappresentanti della Nazione il dritto esclusivo di accusare i ministri, io non voglio respingere le denunzie redatte sotto la forma di petizioni individuali. Ogni cittadino può, deve anzi rivelare ai mandatari del popolo gli atti dei depositari dell'autorità

che gli sembrano condannabili. Ma le denunzie individuali contro i ministri per gli oggetti che si riferiscono alla responsabilità non assumono un carattere legale, se non quando dopo essere state esaminate dalle assemblee legislative vengono rivestite della loro sanzione.

Ma in queste deliberazioni importanti dovrà aver luogo la pubblicità? Tengono alcuni la negativa per tre speciose ragioni. I segreti dello Stato, si dice, non debbono essere posti in balìa di un oratore imprudente. L'onore dei ministri verrà compromesso con accuse calcolate. Finalmente siffatte accuse anche riconosciute false non mancano di agitare l'opinione in modo pericoloso. Egli è però facile rispondere a consimili difficoltà.

I segreti dello Stato non sono in sì gran numero, come l'ignoranza s'immagina o affermano i ciarlatani politici. Il segreto non è indispensabile che in alcune circostanze rare e momentanee, a cagion d'esempio per una spedizione militare o per qualche alleanza decisiva in tempo di crisi. Negli altri casi l'autorità cerca il segreto unicamente per agire senza contraddizione, salvo a pentirsene più tardi. Ma nei casi in cui il segreto è veramente necessario, le questioni di responsabilità ministeriale non tendono a divulgarlo, perocchè non sono discusse se non dopo che l'oggetto che vi diè luogo è diventato di pubblica ragione. Il diritto di pace e di guerra, la condotta delle operazioni militari e dei negoziati, la conclusione dei trattati appartengono al potere esecutivo; ma è solo dopo che una guerra fu intrapresa, che si possono rendere i ministri responsabili della sua legittimità; è solo dopochè una spedizione fu compiuta che si può domandarne conto ai ministri; è solo dopo che un trattato fu conchiuso che se ne possono esaminare le conseguenze. Le discussioni cadono adunque sovra cose già conosciute. Essi non divulgano alcun fatto, e solamente presentano i fatti noti sotto un nuovo punto di visita.

L'onore dei ministri lungi dall'esigere che le accuse intentate contro di loro sieno ravvolte nel mistero, richiede

piuttosto imperiosamente che l'esame si faccia in pieno giorno. Un ministro giustificato nel secreto non lo è mai compiutamente, conciossiachè le accuse non possono rimanere ignorate, e rivelate vagamente e confusamente nelle conversazioni prendono tutta la gravità che la passione cerca dar loro. Voi non impedite l'accusatore di parlare, impedite solo che l'accusato risponda; e i nemici del ministro profittano del velo onde si copre ciò che è, per accreditare ciò che non è. Una spiegazione pubblica e completa serve meglio alla causa della verità e della giustizia.

Le stesse osservazioni convengono all'eccitamento che si teme di dare all'opinione. Un uomo potente non può essere incolpato senza che quest'opinione si svegli, senza che si agiti la curiosità. Sfuggirne è impossibile, e bisogna rassicurar l'una soddisfacendo l'altra. Non si evitano i pericoli togliendoli dallo sguardo nella notte di cui si circondano. Gli oggetti si ingradiscono in mezzo alle tenebre, tutto nell'ombra sembra gigantesco ed ostile.

Quando un'assemblea ha risoluto di accusare un ministro, naturalmente spetta ad essa di sostenere l'accusa. La idea adottata da taluni di dar quest'incarico al pubblico ministero non è per verun modo ammissibile; e per verità come si vorrebbe imporre ad uomini dipendenti dal potere esecutivo, revocabili a sua volontà, il dovere di perseguitar coloro nelle cui mani appunto il potere esecutivo è rimesso, coloro a cui questi uomini vanno forse debitori della propria nomina, coloro che possono un'altra volta avere in mano i loro destini? Nè migliore si è il divisamento da altri proposto, di eleggere per questa funzione un magistrato inamovibile. Non rassomiglierebbe egli infatti ad uno di quegli inquisitori di Stato che si videro in certe aristocrazie oppressive? Eppoi qual guarentigia si avrebbe che l'ufficio sarà da lui convenevolmente esercitato? Se egli è in relazione coi ministri peccherà di connivenza, se no peccherà di eccessivo rigore. D'altronde le cause relative alla responsabilità ministeriale essendo, come più volte si è detto, piuttosto

politiche che giudiziarie, ognuno scorge di leggieri, come i membri delle assemblee rappresentative, da cui parte l'accusa, sieno meglio adatti a dirigerla, che non quelli presi nel seno dei tribunali, estranei alle cognizioni diplomatiche, alle combinazioni militari, alle operazioni di finanza, nuovi nel mondo politico, avvezzi a studiare sui codici delle leggi positive e costretti dai quotidiani loro doveri a non consultarne che la lettera e a richiederne la stretta applicazione.

Lo spirito sottile della giurisprudenza è diametralmente opposto alle naturali quistioni, le quali vogliono essere esaminate sotto un rapporto pubblico razionale, e qualche volta europeo, e sulle quali i Pari o i Senatori debbono pronunziare come giurati supremi secondo i loro lumi, il loro onore e la loro coscienza. Seguitiamo sempre quelle vie che la natura delle cose ci addita; lasciamo che ognuno faccia ciò che dee fare. Non è già negli accusatori, sibbene nei giudici, che dobbiamo esigere l'imparzialità. Tolgasi anzi agli accusatori dei ministri ogni pretesto, si accordi loro la massima libertà; che essi possano spiegare tutta la loro abilità; che adoperino tutta la loro eloquenza; che facciano valere tutti i lor mezzi. Se soccomberanno, la loro disfatta sarà tanto più incontestabile. Tutto sarà più chiaro, più franco, più nobile in siffatto procedimento. Il delitto se esiste, avrà minore speranza di andare impunito, l'innocenza sortirà più splendida dalla lotta, la convinzione sarà più ferma ed intera, l'opinione pubblica più soddisfatta.

V.

L'indole della legge sulla responsabilità ministeriale implica la necessità di accordare ai giudici la scelta della pena da imporsi. I delitti o le colpe su cui questa legge si esercita, non si compongono nè di un solo atto, nè di una serie di atti positivi che possano essere dalla medesima specificati. Un'infinità di minime circostanze, di finissime gradazioni, di tenui differenze che la coscienza sente ma la parola può

difficilmente spiegare, aggravano o scemano questa sorta di delitti.

Bisogna dunque abbandonarsi alla coscienza dei giudici, e questa coscienza deve poter pronunciare con pienissima libertà così sulla pena, come sul delitto. Tutto al più la legge potrebbe determinare fra quali pene il giudice può scegliere. Ma quali saranno le pene da imporsi ai ministri colpevoli? Io non colloco fra queste la morte, non solo perchè, parlando in genere, reputo siffatta pena illegittima, ingiusta, ed immorale, ma perchè trovo che per consentimento universale viene riprovata quando vuole applicarsi pei delitti politici. Restano dunque l'esilio, e la detenzione, e dico che restano queste due sole pene, perocchè non potrebbe ricorrersi a quelle che recano infamia. Le pene infamanti hanno, come ognun sa, inconvenienti generali, i quali diventano ancor più gravi e rivoltanti quando si pretende di applicarle ad uomini che il mondo ha veduti nella più grande delle posizioni. Ogniqualvolta la legge si arroga il diritto di distribuire l'onore o l'ignominia, invade imprudentemente il dominio della pubblica opinione, e la pubblica opinione deride prima, e poi annulla le leggi che osano contrastarle. Ciò ha luogo sopratutto quando si tratta di delitti politici, sui quali le opinioni sono necessariamente divise, e si affievolisce il senso morale degli uomini allorquando in nome dell'autorità si vuole comandar loro la stima o il disprezzo. A queste giova aggiungere la seguente riflessione di Beniamino Constant.

— Dirigées, même en perspective, contre des hommes qu'il est utile d'entourer, durant leurs fonctions, de considérations et de respect, les peines infamantes les dégradent, en quelque sorte d'avance. L'aspect du ministre qui subirait une punition flétrissante, avilirait dans l'esprit du peuple le ministre encore en pouvoir. Enfin, l'espéce humaine n'a que trop de penchant à fouler aux pieds les grandeurs tombées. Gardons-nous d'encourager ce penchant. Ce qu'après la chute d'un ministre on appellerait haine du

crime, ne serait de plus souvent qu' un reste d'envie, et du dédain pour le malheur.

VI.

Il re può egli usare del diritto di grazia a riguardo del ministro condannato? Proponendo questa questione, intendiamo alludere alla remissione della pena, nel che consiste il diritto di grazia accordato al re dallo Statnto, imperocchè se si trattasse d' impedire l' accusa o di sospenderne il corso, non v' ha dubbio che ciò sarebbe disdetto al monarca.

Molti scrittori, ed alcune Costituzioni, stabilirono che il re non può far grazia ai suoi ministri. Noi crediamo però che quest' opinione non sia d' ammettersi. Ogni limite imposto al diritto di grazia è inseparabile dalla Corona, distruggerebbe l'essenza della monarchia costituzionale, giacchè, per adoperare l'espressione degli inglesi, il re deve essere la sorgente di tutte le misericordie, come lo è di tutti gli onori. Invano si obbietta che un re potrebbe comandare atti colpevoli ai suoi ministri, e poi perdonarli, incoraggiando per tal modo colla sicurezza dell' impunità lo zelo de' ministri servili, o l' audacia di ministri ambiziosi. Onde apprezzare il merito di cosiffatta obiezione, che è poi l' unica base della sentenza contraria, convien risalire al principio della monarchia costituzionale, voglio dire l' inviolabilità. L' inviolabilità suppone che il monarca non possa far male.

Egli è bene evidente che quest' ipotesi, in ciò che non concerne il potere esecutivo, si riduce ad una finzione legale, che in realtà non esime dalle affezioni e dalle debolezze dell' umanità l' individuo collocato sul trono. Ma si è trovato che questa finzione legale, era necessaria nell' interesse dell'ordine e della libertà, mentre senza di essa tutto sarebbe disordine e guerra perpetua tra il monarca e le fazioni.

Bisogna adunque rispettarla in tutta la sua estensione. Se ve ne dispartite un solo istante, voi ricadrete nei pericoli che cercavate di evitare.

Ora voi ve ne dispartite allorchè pretendete di limitare le prerogative del re, sotto il pretesto delle sue intenzioni. Voi ammettete allora che egli può volere il male, e in conseguenza operarlo. Quindi voi distruggete l'ipotesi, su cui riposa la sua inviolabilità; vòi distruggete il principio della monarchia costituzionale. — D'après ce principe, avverte Constant, il ne faut jamais envisager dans l'action du pouvoir, que les ministres; ils sont là pour en répondre. Le monarque est dans une enceinte à part et sacrée; vos regards vos, soupçons ne doivent jamais l'atteindre. Il n'a point d'intention, point de faiblesses, point de connivence avec ses ministres, car ce n'est pas un homme, c'est un pouvoir neutre et abstrait, au-dessus de la région des orages.

Che se facendo astrazione da questi principii, vorremo esaminare la cosa dal lato morale e pratico, non sarà difficile persuadersi che privando il re del diritto di far grazia ai ministri condannati, si andrebbe incontro ad un gravissimo inconveniente. Può difatti accadere che un re indotto dall'amore di un potere assoluto, ecciti i suoi ministri a trame colpevoli contro la Costituzione dello Stato. Queste trame sono scoperte; i ministri accusati convinti, condannati. Che fate voi togliendo al Principe la facoltà di arrestar la mannaia pronta a colpire gl'instrumenti delle sue segrete volontà, e sforzandolo ad autorizzare il loro castigo? Voi lo collocate fra i suoi doveri politici, e i doveri più santi dell'affezione e della riconoscenza: conciossiachè lo zelo malinteso è pur sempre zelo, e gli uomini non saprebbero punire senza ingratitudine quelli che peccarono per essi. Voi lo costringete così ad un atto di viltà e di perfidia, voi lo abbandonate ai rimorsi della sua coscienza, voi lo avvilite agli occhi suoi propri e agli occhi del popolo. Questo è ciò che fecero gl'inglesi quando obbligarono Carlo I a sottoscrivere la condanna di Strafford. Che ne avvenne?

Il potere regio fu degradato, fra non molto distrutto. — Si vous voulez consever à la fois, è sempre Constant che parla, la monarchie et la liberté, luttez avec courage contre les ministres pour les écarter; mais dans le roi, ménagez l'homme en honorant le monarque. Respectez en lui les sentiments du coeur, car les sentiments du coeur sont toujours respectables. Ne le soupçonnez par d'erreurs que la Constitution vous ordonne d'ignorer. Ne le réduisez pas surtout a les réparer par des rigueurs qui, dirigées sur des serviteurs trop aveuglément fideles deviendraient des crimes. Et remarquez que si nous sommes une nation, si nous avons des élections libres, ces erreurs ne seront pas dangereuses. Les ministres, en demeurant impunis, n'en seront pas moins désarmés. Que le prince exerce en leur faveur sa prérogative, la grâce est accordée, mais le délit est réconnu, et l'autorité échappe au coupable; car il ne peut ni continuer à gouverner l'État avec une majorité qui l'accuse; ni se créer, par des élections nouvelles, une nouvelle majorité, puisque, dans ces élections, l'opinion populaire, replacerait au sein de l'assemblée la majorité accusatrice.

VII.

Da quanto siamo venuti discorrendo in questa, e nella scorsa lezione resulta, che i ministri saranno spesso denunziati, qualche volta condannati, accusati raramente, quasi mai punti. Questo resultato potrà sembrare strano ed insufficiente a coloro che pensano essere di assoluta necessità pei delitti dei ministri, come per quelli di tutti gli altri, una giustizia esatta, ed una pena positiva e severa. Tale però non è il nostro avviso. Noi crediamo che la responsabilità deve conseguire specialmente due fini; l'uno di togliere il potere ai ministri colpevoli, l'altro di tener desta la Nazione colla vigilanza dei suoi rappresentanti, colla pubblicità delle loro discussioni, e colla libertà della stampa

appplicata all'analisi di tutti gli atti ministeriali, di creare e conservare nel popolo lo spirito di esame, l'interesse abituale a difendere la Costituzione dello Stato, la partecipazione costante ai pubblici affari, in una parola il sentimento animato della vita politica. Non trattasi adunque in ciò che tocca la responsabilità, di far sì, come nelle circostanze ordinarie, che l'innocenza non sia mai minacciata, e che il delitto mai non rimanga impunito. Nelle questioni di questa natura, il delitto e l'innocenza non sono mai completamente evidenti. Ciò che riesce indispensabile si è che la condotta dei ministri possa essere facilmente sottoposta ad una scrupolosa investigazione, ma nel tempo medesimo si debbono lasciare ad essi aperte molte vie onde sfuggire alle conseguenze di quest'investigazione, se il loro delitto anche provato, non sia cosiffattamente odioso da escludere ogni grazia, non solo secondo leggi positive, ma secondo quelle più indulgenti della coscienza e dell'equità. Questa mitezza nell'applicazione pratica della responsabilità, è una conseguenza necessaria del principio sul quale riposa la sua teoria. Altra è la condizione dei semplici cittadini, altra quella dei ministri. Il patto dei primi colla Società è chiaro e formale. Essi hanno promesso di rispettare le sue leggi; ella ha promesso di farle conoscere. Se restano fedeli alle proprie obbligazioni, ella non può esigere di più; ma essi hanno il diritto di ben sapere quali saranno le conseguenze delle loro azioni, ciascheduna delle quali deve essere considerata a parte e giudicata dietro un testo preciso. I ministri invece fecero colla Società un patto diverso, essi accettarono volontariamente, nella speranza del potere della gloria o della fortuna, funzioni vaste e complicate che formano un tutto indivisibile. Nessuna delle loro azioni può essere considerata isolatamente, la loro condotta deve essere apprezzata nel suo insieme; e questo è ciò che nessuna legge precisa può fare. Quindi il potere discrezionale cui vanno soggetti.

Sì, o Signori, i ministri saranno puniti di rado; ma se libera è la Costituzione, se la Nazione si mostra energica, a che giova il castigo di un ministro, quando colpito da una sentenza solenne è rientrato nella classe volgare, più impotente ancora che l'ultimo fra i cittadini, poichè la pubblica disapprovazione lo accompagna e il persegue? La libertà fu preservata, lo spirito pubblico ricevette quella scossa salutare che lo rianima e lo purifica, la morale sociale ottenne lo splendido *omaggio* del potere tradotto a' suoi piedi, e condannato dalla sua sentenza.

Il sig. Hastings non fu punito; ma questo oppressore dell'India comparve in ginocchio innanzi alla Camera dei Pari, e la voce eloquente di Fox, di Sheridan e di Burke, vendicando l'umanità lungamente calpestata, destò nell'anima del popolo inglese i sensi della generosità e della giustizia, e sforzò l'avidità mercantile a sospendere le sue violenze. Lord Melville non fu punito; ma l'accusa di quel vecchio incanutito nelle astuzie delle speculazioni, insegnò a chi seguitava la stessa carriera, come la rettitudine e la buona fede non potessero senza grande pericolo violarsi. Lord North non fu nemmeno accusato; ma minacciandolo di un accusa, i suoi antagonisti riprodussero i principii della libertà costituzionale, e proclamarono il diritto in ogni parte dello Stato di non sopportare se non le gravezze a cui ha consentito. Che se si volesse essere rigorosi verso i ministri colpevoli per l'esempio dei ministri futuri, sarebbe facile avvertire, come il dolore di un'accusa che rimbombò per tutta Europa, l'onta del processo, la privazione di un posto eminente, la solitudine e l'avvilimento che accompagnano la disgrazia, il rimorso infine, sono per l'ambizione e l'orgoglio, castighi abbastanza severi, lezioni abbastanza istruttive.

LEZIONE XXXVIII.

Dell' ordine Giudiziario.

Scopo di una Costituzione liberale si è la conservazione e lo sviluppo dei diritti individuali dell' uomo; di que'diritti che formano le condizioni assolute, senza la cui osservanza nessuna legislazione può esser buona. Il mezzo indispensabile per ottenere siffatto scopo consiste nella separazione delle funzioni, nella divisione del potere. Questa verità fu dimostrata ampiamente. Ma i poteri tuttochè necessariamente separati, cioè, messi in diverse mani, debbono agir tutti di concerto, e mentre agiscono non debbono elidersi, urtarsi l'uno coll'altro, sibbene aiutarsi a vicenda e secondo le loro forze convergere al fine per cui furono nella Società istituiti. Ecco ciò che chiamasi l'armonia dei poteri. Vediamo brevemente in qual modo il nostro Statuto sia riuscito a produrla.

I.

Volere ed agire, deliberare e porre in atto le deliberazioni, fare le leggi, e procurarne l'esecuzione; ecco le due importantissime fuuzioni di ogni governo. Uno dei

principii fondamentali del sistema rappresentativo si è la distinzione tra la legge e la sua esecuzione, tra il potere che forma la legge e quello che la eseguisce. Tal' è il principio fondamentale dello Statuto. Certamente la legge e la sua esecuzione sono strettamente collegate; sono collegate come lo è la conseguenza al principio; ma rimangono distinte come il principio rimane distinto dalla sua conseguenza. Esiste tra loro la stessa relazione che esiste fra la teoria e la pratica; la legge e il diritto, l'esecuzione e il fatto. La connessione medesima tra l'una e l'altra, dimostra quanto sarebbe pericoloso confonderle insieme. Il motivo principale di questa distinzione si trova nei caratteri naturali della legge. La legge infatti deve essere generale e costante; l'esecuzione, per lo contrario, è quotidiana ed individuale: la legge non vede che le cose e domina l'avvenire; l'esecuzione riguarda alle persone e si spiega nel presente. La legge è la sorgente delle obbligazioni, l'esecuzione ne promuove l'adempimento. Da ciò ognun vede quanto sarebbe fatale la confusione di questi due poteri. Se il potere legislativo invadesse l'esecuzione, egli aprirebbe il santuario delle leggi a tutti gli errori delle passioni umane e con tale usurpazione si esporrebbe a subire la più umiliante delle schiavitù; conciossiachè potrebbe allora crearsi una regola onde legittimare un fatto o consacrare un privilegio: l'ordine delle cose sarebbe rovesciato: la legge invece di discender all'individuo siccome la morale giunge agli uomini, col carattere di un precetto anteriore ed universale, parrebbe fatta in contemplazione dell'individuo medesimo. La distinzione di questi due poteri supremi protegge efficacemente gli interessi privati, è un pegno di sicurezza per le pubbliche libertà, ed aggiunge loro nuova forza e nuova dignità. Così la legge riveste agli occhi dell'intiera Società i più bei attributi che la rappresentano; come la ragione vivente e l'esecuzione appoggiata sopra una regola immutabile diviene, una magistratura che ha una vera indipendenza.

Ma se questi due graudi poteri dello Stato sono distinti, sono altresì in perfetta armonia. La Storia ci insegna che allorquando il potere legislativo volle attirare a sè l'esecuzione, la Società andò soggetta ai disordini dell' anarchia, ovvero all' oppressione dell' oligarchia; e che quando l'esecuzione volle occupare il potere legislativo, la Società soccombette sotto il giogo del dispotismo. In questi casi si provò egualmente il flagello dell'arbitrario sotto forme differenti, l' arbitrario di un solo, di alcuni, della moltitudine. L'equilibrio solo può dare la libertà, perocchè solo può guarentire la giustizia.

Ma quali sono le condizioni essenziali da cui secondo le nostre istituzioni risulta l' armonia, il potere legislativo e l'esecutivo? Se non m' inganno son due. La prima è l' intervento che nella formazione della legge appartiene all'autorità della Corona, fonte altronde del potere esecutivo. Il potere regio partecipa alla formazione della legge direttamente ed indirettamente. Direttamente col diritto d'iniziativa e di sanzione; indirettamente colla nomina dei membri che compongono la seconda Camera Legislativa, il Senato, col diritto di sciogliere la Camera dei Deputati, con quello di convocare, o prorogare il Parlamento e colle diverse relazioni che passano fra le Camere, e il ministero. Ma poichè la prerogativa regale è il fondamento dell' armonia dei due poteri, legislativo ed esecutivo, così conviene che questa prerogativa abbia dei limiti affinchè lungi dall'essere mantenuta l' armonia non venga ad essere turbata. Però la prerogativa reale si arresta rispetto al Senato, innanzi all' inamovibilità personale dei senatori, e rispetto alla Camera dei Deputati, innanzi alla necessità di una nuova elezione, per cui entro un termine prefisso una nuova Camera deve andare a prendere il luogo di quella che venne disciolta. In tal guisa la prerogativa reale si esercita per operare una specie di prova nel caso in cui il potere legislativo e l'esecutivo sembrano trovarsi in contrasto. La prova decide quale delle due direzioni debba venir seguitata,

e così si stabilisce l'accordo. Immutabile come ella è, l'autorità della Corona interviene a questo effetto conciossiachè non ha altro interesse fuorchè l'interesse della Società, e ne è l'organo imparziale.

La seconda condizione che deve garantire l'armonia dei due poteri è la responsabilità ministeriale. Quando una legge esiste, non resta al potere esecutivo che di essere obbidiente. I ministri sono i primi e principali agenti del medesimo. Bisogna dunque prevedere il caso che stornassero dal suo fine l'instrumento alle loro mani confidato e dirigessero l'azione del autorità contro quella legge che sono in obbligo di osservare. Bisogna che siffatta violazione possa essere impedita, giudicata, repressa. Ora il potere esecutivo non può divenire il giudice delle proprie azioni. La questione pertanto non può essere portata che dinanzi ad un tribunale politico. Ella è devoluta al potere legislativo. Giudicare se la legge fu rispettata dai principali organi della sua esecuzione, egli è in certo modo interrogare, interpretare la legge stessa. Conseguentemente la prerogativa accordata al Senato dall'art. 36 dello Statuto vuole considerarsi come uno degli elementi dell'armonia che le nostre istituzioni cercarono di conservar fra i due poteri. I grandi attentati di cui il giudizio viene da questo articolo riservato al Senato, possono essere di tal natura da abbracciare le più alte questioni politiche. Un giudizio da cui può dipendere l'esistenza dello Stato esige un tribunale politico, purchè sia indipendente.

II.

Finora non abbiamo parlato che di due poteri; del potere che crea la legge, e di quello che la applica. Non ignoriamo che ordinariamente s'insegna la divisione di tre poteri, legislativo, esecutivo, e giudiziario: ma noi crediamo più esatto distinguere a principio due soli poteri, l'uno legislativo, e l'altro esecutivo; suddividere poi

quest' ultimo in due rami il primo amministrativo, il secondo giudiziario. E ciò ne par più conforme al testo dello Statuto che parla di ordine non già di potere giudiziario.

L'autorità giudiziaria, e l'autorità amministrativa, sono in qualche maniera, paralelle; elle adempiono in faccia alla legge un ufficio analogo: elle debbono ciascheduna nella sua sfera, realizzarne l'applicazione effettiva; entrambe sono i di lei ministri. L'autorità della Corona interviene nella legislazione come il primo elemento che coopera alla sua formazione, e v' interviene in tre modi: 1° Colla convocazione, collo scioglimento, colla nomina; 2° Colla iniziativa; 3° Colla sanzione e la promulgazione: ma interviene in ben altra guisa nell'ordine giudiziario, od amministrativo. Qui l'autorità della Corona si presenta appoggiata sulla legge che in parte è l'opera sua; qui ella si propone di assicurare alla legge il pieno suo effetto, ed egli è in questo grande interesse che presiede all'ordine giudiziario, come sorgente della giustizia, ed all'ordine amministrativo come principio di azione. L'uno e l'altro attengono nelle leggi il diritto che hanno di comandare. L'obbedienza alle leggi è la regola dei loro doveri. La formula esecutoria che accompagna la promulgazione di esse fatta dal re, è l' origine delle funzioni giudiziarie ed amministrative, è il punto di partenza per tutti i mezzi di esecuzione. L'autorità della Corona prescrivendo l'esecuzione della legge, si rivolge ad un tempo all'ordine giudiziario, e all'ordine amministrativo: ma si rivolge al primo per via di richiesta e per l'organo del pubblico ministero; si rivolge al secondo per via di ordini immediati e diretti. Partendo da questa linea comune l'ordine giudiziario da un lato, e l'amministrativo dall'altro si spiegano ed operano a così dire parallelamente.

Ognuno di questi due ordini si riparte in tre gerarchie, delle quali tutti i gradi sono corrispondenti. Nell'ordine giudiziario troviamo dapprima una gerarchia di corpi, ossia

di autorità collettive, o deliberanti, come sono la Corte di Cassazione, i Magistrati di Appello, i Tribunali Civili, Criminali e di Commercio. Evvi in secondo luogo una gerarchia di funzionari che agiscono isolatamente, ad ogni grado della quale, s' incontra la unità: è il ministero pubblico presso dei tribunali. Finalmente si trova una schiera di ufficiali ausiliari, a cui le leggi attribuiscono un carattere pubblico, e la cui presenza è ammessa o richiesta nei contratti o nei procedimenti. Tali sono gli avvocati, i causidici, i notari, i periti, gli uscieri.

Passando al secondo ramo di esecuzione delle leggi, noi osserviamo: 1° Una gerarchia di consigli deliberanti; il consiglio di Stato, i consigli divisionali, i provinciali, e i municipali; 2° Una gerarchia di funzionari che agiscono individualmente, sicchè la unità si riproduce ad ogni grado; gli intendenti, i vice intendenti, i sindaci, i commissari di polizia, o come adesso li chiamano, non so perchè, i questori. 3° Un servizio ausiliario, che consideriamo relativamente all' ordine interno, vale a dire gli agenti della forza pubblica.

Queste sono le sei grandi divisioni, che procedendo dal Governo, il quale ne è centro, si dividono la esecuzione delle leggi in due sfere diverse.

In ognuna di queste due sfere, le tre gerarchie che abbiamo accennate, si sviluppano d' accordo, si assistono, si sostengono, e l' armonia nasce precisamente dalla diversità delle funzioni che sono ad esse attribuite. L' autorità giudiziaria procura l' esecuzione delle leggi mediante le sue sentenze; ella pronuncia; quindi il centro è nelle instituzioni collettive, nelle Corti, nei Tribunali. L' autorità amministrativa procura l' esecuzione delle leggi con agire, essa invigila ed ordina. Quindi il suo carattere essenziale è l' unità; quindi il suo centro stà nei funzionari che esercitano un ufficio individuale. L' autorità giudiziaria si circonda di riunioni tanto più solenni e numerose quanto il grado di giurisdizione è più elevato. Il suo ultimo anello, i

giudici di mandamento, si mostrano soli per le cause più semplici e meno importanti. L'autorità amministrativa per lo contrario si concentra davantaggio verso la cima, non si sparpaglia che all'estremità. Appunto perchè i tribunali pronunziano, l'autorità ha nelle mani loro un certo che di passivo; non giudicano spontaneamente; fa d'uopo che siano eccitati. Il ministero pubblico sopravviene; esso insomma, richiede, assiste. conchiude, è collocato presso dei tribunali come una specie di sentinella nel pubblico interesse. Appunto perchè gli amministratori sono essenzialmente incaricati dell'azione, bisogna che la deliberazione venga in loro soccorso, bisogna che consultino innanzi di volere. I consigli adunque son collocati presso di loro per illuminarli, per attestare i fatti, per esprimere gli interessi. Nei due ordini d'autorità, le posizioni sono reciprocamente scambiate; ma per la conseguenza dello stesso sistema, i tribunali non pronunziano senza avere ascoltato il pubblico ministero: nè gli amministratori agiscono senza aver prima consultato; e come il tribunale non è punto vincolato dalle conclusioni del ministero pubblico, così l'amministratore non lo è dall'opinione dei consigli. L'uno e l'altro deve operare secondo la propria coscienza.

III.

Gli elementi dell'armonia fra questi due poteri si rinviene anche nei contrasti fra le funzioni esercitate dai loro diversi ausiliari. L'autorità giudiziaria delibera e pronuncia; pronunzia intorno ai privati interessi. Assisa sul suo tribunale, ella attende le istanze e le prove: gli officiali ausiliari che formano il suo corteggio devono dunque essere essenzialmente instituiti in vista de' suoi bisogni; essi son dunque principalmente destinati a raccogliere, ad attestare, ad intervenire, a presentare, a far valere i diritti e le pretese di ciascheduno; debbono per conseguenza godere di un giusto grado d'indipendenza, e questa indipendenza è

la condizione indeclinabile della utilità che il concorso loro presta alle decisioni dei tribunali. Invece l'esecuzione attiva essendo confidata all'amministrazione, il suo ausiliario deve essere una forza esterna, una forza obbediente, una forza per dir così materiale imperocchè reale e materiale è pure l'esecuzione che è suo debito di procurare. Così i due sistemi di pubbliche funzioni esaminati finora, eseguiscono la legge e ciascuno nel modo che è consentaneo alla propria natura.

Ma la ricerca delle analogie si può spingere più oltre ancora; ed è nell'esercizio dei due poteri che si trovano in più intime correlazioni. Anche quando le corti giudiziarie sono chiamate a pronunziare, l'instruzione, i dibattimenti danno luogo nel loro seno ad un'azione che esige l'unità nelle funzioni, che la esercitano; e l'autorità giudiziaria si trova costretta ad imitare le forme della amministrativa. Infatti il Giudice Istruttore lascia i mandati di comparizione o di arresto, si reca sui luoghi, fa le perquisizioni opportune, cita i testimoni.

Nel corso dei dibattimenti il presidente ne regola l'andamento, interroga l'inquisito e i testimoni, e in molte circostanze gode di un potere discrezionale. In tutti i tribunali poi, il presidente ha la polizia della udienza, e la direzione superiore nell'ordine delle deliberazioni. A sua volta l'autorità amministrativa imita in certi casi le forme e l'andamento dell'autorità giudiziaria. Ne abbiamo un esempio nei consigli d'intendenza e nella Camera dei Conti.

Dopo avere in questo modo rilevata l'armonia che esiste fra questi due ordini di funzioni giudiziarie ed amministrative, non è difficile vedere come si prestino amichevole e reciproca assistenza. E primieramente nell'istruzione criminale, gli intendenti, i sindaci, i questori, assumono il carattere di ufficiali di polizia giudiziaria; essi recano ai tribunali tutto il soccorso dell'azione amministrativa, ricercano i delitti, e le contravvenzioni, ne raccolgono e ne designano gli autori. Tutti i funzionari dell'ordine ammini-

strativo risvegliano sollecitudine del pubblico ministero sui disordini che giungono a loro notizia.

A sua volta il pubblico ministero viene in aiuto della amministrazione, qualora il carattere del funzionario sia disconosciuto, la sua persona esposta ad oltraggi, e i suoi sforzi per mantenere l'ordine riescano insufficienti; egli provoca allora l'intervento dei tribunali, onde reprimere la insubordinazione e la licenza. L'autorità giudiziaria ha diritto di richiedere la forza pubblica per impadronirsi dei prevenuti, e far rispettare la solennità delle udienze. Ella pone il prevenuto sotto la custodia dell'amministrazione, perchè sia a sua disposizione; essa gli consegna il colpevole, per fargli subire la pena. Da canto suo l'amministrazione ha diritto di fare i regolamenti di polizia; ma quando gli ha fatti nella sfera assegnatale dalla legge, spetta ai tribunali d'interporre la loro autorità per giudicare e punire le contravvenzioni; ai tribunali è confidata la sanzione reale di simili regolamenti.

Nè diversamente procede la cosa nelle materie civili. Da un lato il ministero pubblico agisce di ufficio in tutte le cause ove si tratti di interesse generale; egli deve essere necessariamente ascoltato nelle sue conclusioni ogniqualvolta lo domanda, affinchè anche nelle cause di diritto privato l'interesse sociale abbia al bisogno un organo tutto suo proprio; e quest'organo è precisamente quello, che rannodandosi sotto tanti rapporti all'ordine amministrativo, ne raccoglie i lumi e serve di intermediario fra l'amministrazione ed i tribunali. Dall'altro lato gli atti che servono di base allo stato delle persone e quindi di fondamento a tutti i diritti civili, sono redatti e conservati da funzionari amministrativi sotto la immediata direzione e sorveglianza del ministero pubblico e dei tribunali.

Cosiffatto, o Signori, è il congegno delle molteplici suste onde si compone la macchina governativa, da cui dipende il nostro interno reggimento politico. Lungi da noi

il pensiero di affermare che non potrebbe in alcune parti esser migliore; ma ben lo reputiamo tale da rispondere ai bisogni presenti della Nazione, ove sia posto in movimento con intelligenza e con buona fede, ove in una parola gli uomini non manchino alle istituzioni; e qui, onde non essere frainteso, mi affretto a dichiarare essere per me gravissimo errore il voler ridurre tutte le necessità sociali ad altrettanti problemi politici, e domandare al Governo, alle forme politiche, una soluzione che non possono dare. Le istituzioni politiche non sono che una parte della vita sociale, una forma, un mezzo di assicurare lo sviluppo degli interessi e dei bisogni della Società. Ma il Governo è ben altra cosa che questi interessi e questi bisogni essi medesimi. Egli non è nè la religione, nè la morale, nè l'educazione, nè l'industria, nè il commercio. La sua parte si è di assicurare il libero andamento di queste sfere diverse, non già di assorbirle a proprio vantaggio. Penetrando troppo addentro in sì dilicato organismo s'impedisce, si distrugge, ciò a che si vorrebbe accordar protezione. Ecco una verità che gli Americani hanno perfettamente compresa. Eglino seppero ridurre il Governo alla sua più semplice espressione, e troncarono così una difficoltà, che le più ingegnose divisioni del potere non bastano a sciogliere, imperocchè la provincia del Governo non è quella della Società.

—

In ogni Società si ritrovano due oggetti essenzialmente distinti. L'uno di essi è la parte attiva, la forza motrice, quella che dà l'impulso: l'altro che riceve il movimento; insomma il Governo e i governanti. Qualunque sia la forma del reggimento politico, troveremo sempre un potere a cui ciascheduno è tenuto di obbedire, sebbene individualmente concorresse ad esercitarlo. Ciò risulta dalla natura medesima delle cose; ed egli è impossibile concepire l'idea di

governo senza supporre da un lato un'autorità attiva e dall'altro un'obbedienza passiva. La parte che obbedisce è un ente morale composto di individui: la Nazione. Ella può essere considerata sotto due aspetti diversi; vale a dire, o come la massa della Società che deve essere guidata dalla sovranità, ovvero in relazione cogli individui che la compongono, ed hanno, così fra di loro come verso la sovranità, e diritti ed obbligazioni. Quando la sovranità ti propone di dirigere la Nazione presa collettivamente, quando indica in modo generale i doveri che i cittadini devono adempiere, o regola i loro diritti, si verifica l'esercizio del potere legislativo. Quando ne' rapporti fra la sovranità e la Nazione deve assegnarsi la parte di ogni individuo, quando si deve curare che la legge generale sia dappertutto riconosciuta ed osservata, quando conviene esaminare le circostanze di ogni particolare fattispecie; quando si tratta di prestar man forte alle disposizioni legislative; quando insomma si tratta di relazione tra la sovranità e l' individuo, allora si spiega il potere esecutivo od amministrativo. Da ultimo si hanno a determinare i diritti tra i diversi membri della Nazione, se si ha da impedire che alcuno di essi arrechi agli altri pregiudizio: sottentra allora il ministero del potere giudiziario. Queste nozioni semplici e chiare, desunte dall'essenza del Governo, stabilirono non solo la necessità del concorso di questi tre poteri, ma benanche quella della loro separazione.

Da siffatte definizioni appare ben manifesto quale sia la natura e quali sieno i limiti del potere giudiziario; e quindi non è difficile comprendere i rapporti che questo potere ha tanto col legislativo, quanto coll'esecutivo od amministrativo.

L'autorità giudiziaria è chiamata a statuire sui diritti e le obbligazioni degli individui fra loro, secondo la disposizione delle leggi. In conseguenza deve star sottoposta alle leggi.

Il giudice deve essere penetrato di questa massima fondamentale, che egli non è se non l' organo della legge, il dispensatore dei favori che essa accorda, l' instrumento delle pene che essa pronunzia. Ciò che il Legislatore è per la Nazione considerata in generale il giudice le è per gl' individui; onde la Nazione è composta. Il carattere distintivo della legge consiste nella generalità; quello delle sentenze consiste nella individualità.

La legge che fosse speciale per un caso, sarebbe un controsenso al pari di una sentenza chè pretendesse di divenire a molti casi comune. Il Legislatore deve riguardare al pubblico interesse; deve prefiggersi quest' unico scopo, e sacrificargli sovente i vantaggi nonchè i diritti medesimi degli individui; egli procede in una sfera più elevata, e può solo attenersi a ciò che accade più di frequente. Egli calcola sulle ipotesi possibili, ed occupandosi dell'avvenire lascia alla posterità di apprezzare il merito dei suoi lavori. Il giudice per lo contrario conosce solo i diritti e i doveri dei particolari; nulla egli può sacrificare alla pubblica utilità, e deve fare astrazione dalle conseguenze, qualunque sieno per essere; della sua pronuncia, per non esaminare se non ciò che concerne alle parti. La sua attenzione deve unicamente cadere sulla fattispecie che gli è proposta; il passato soltanto gli è devoluto. Dal momento che egli studiando una causa, porta le sue considerazioni sovra altre cause somiglianti od analoghe, le quali potrebbero in seguito presentarsi; dal momento che consultando le disposizioni dell'a legge, si permette di scrutarne l' utilità e di modificarla secondo il proprio concetto, da quel momento ei dimentica il suo mandato, tradisce le proprie funzioni. Dal momento che in un modo o nell' altro estende il suo giudizio dalla fattispecie discussa innanzi a lui ad un' altra che ancora non esiste, e non è chiamato a decidere, da quel momento egli invade i poteri del Legislatore. Tali erano gli arresti degli antichi Parlamenti di Francia che si chiamano di *reglement,* per cui giudicando sopra una causa individuale,

essi tracciavano regole da osservarsi in avvenire. Appartiene solo alle Camere ed al Re di render leggi generalmente obbligatorie; ed egli è per questo motivo che l'art. 73 dello Statuto dichiara appartenere esclusivamente al potere legislativo l'interpretazione delle leggi in modo per tutti obbligatorio; ed è per questo che prima ancora, cioè durante la monarchia assoluta, l'art. 17 del Codice Civile avea stabilito che le sentenze dei magistrati non potrebbero mai aver forza di legge. Non solo il potere legislativo e giudiziario debbono starsi nei limiti che loro assegna l'indole delle funzioni da ognuno di essi esercitate, ma deve ancora procurarsi che il potere giudiziario non entri nel dominio dell'esecutivo od amministrativo, e questo nel dominio di quello: sul quale punto molti pubblicisti trovano gravi difficoltà, le quali per altro scompariscono assai presto, purchè si voglia di buona fede risalire ai principii della materia, i quali ci mostrano le vere parti dell'una e dell'altra autorità.

Incaricati di eseguire le leggi, il magistrato amministrativo e quello dell'ordine giudiziario debbono entrambi esserne i severi ed impassibili custodi. Ciò che costituisce la differenza essenziale delle loro funzioni consiste in questo; che l'autorità amministrativa applica la legge in vista dell'interesse generale e dei diritti o dei doveri rispetto alla massa intiera della Nazione, laddove il potere giudiziario non può occuparsi che dei diritti o doveri concernenti i singoli individui. Egli è sotto di questo rapporto che occorre esaminar i punti di contatto fra le due autorità.

La giustizia criminale versa sull'applicazione delle leggi penali a coloro che si fossero resi colpevoli di qualche delitto, e sulla ricerca dell'innocenza o della reità di coloro che sono in istato d'accusa. Siccome questa ricerca non cade che sopra gl'individui incolpati, così deve appartenere all'ordine giudiziario, dall'istante almeno che si tratta di constatare l'esistenza del delitto a carico di un individuo: ma fino a tanto che i sospetti non si sono ancora fissati

sovra di alcuno, fino a tanto che si dà opera a scoprire le fila di una trama, od a raccogliere gli indizi che possono mettere sulle traccie del delinquente, come si potrebbero attribuire alla giustizia investigazioni che non si riferiscono a verun individuo? Come si potrebbe esigere dal giudice che egli instituisca inquisizioni sull'interesse generale, egli chiamato solo a conoscere dei diritti individuali? Per altra parte le ricerche vaghe ed incerte, necessarie bensì nell'interesse sociale, ma che non riguardano alcun membro della Società in particolare, sembrano far parte integrante di quel potere, le cui attribuzioni si estendono sui doveri della Nazione, presa collettivamente, salvo a deporre nelle mani del magistrato tutte le notizie che avrà raccolte, appena le presunzioni o gli indizi avranno sufficientemente designati uno o più individui all'azione della legge, ed alla sua diretta applicazione. Appare da ciò, che per la natura stessa dei poteri la polizia deve rimanere distinta dall'ordine giudiziario, e non può farne parte. Fino a tanto che la polizia si limita a ricerche generali che tendano a scoprire l'autore ed i complici di un delitto, ella rientra nelle attribuzioni dell'autorità amministrativa; ed il giudice che si associasse a siffatte funzioni, uscirebbe fuori della cerchia tracciata dall'idea del potere giudiziario. Invece a lui, ed esclusivamente a lui, deve appartenere la ricerca e l'apprezziazione delle prove a carico o a difesa, qualora uno o più individui siano incolpati; nè il potere esecutivo potrebbe senza ledere i dritti di costoro, esercitare a questo riguardo veruna influenza.

Nelle materie civili, i limiti dell'autorità amministrativa sono indicati dallo stesso suo nome. Finchè il magistrato agisce sulla massa intiera della Nazione, ci rappresenta la sovranità, e come tale non può essere sottomesso alla azione dal potere giudiziario; ma appena vengono in campo i diritti degl'individui che compongono la Nazione, il magistrato dell'ordine amministrativo non eseguisce più la legge, e deve rivolgersi al giudice per ottenerne l'applicazione.

Quando la legge ordinò un riparto d'imposizioni, una distribuzione d'indennità, un regolamento locale, o qualunque altra misura da determinarsi per parte dell'amministrazione. spetta alla medesima di fissare la parte di ciascheduno, di stabilire il modo dell'esecuzione, d'imporre le pene che la legge rimise al suo arbitrio; allora ella agisce in virtù della legge, e sola ha diritto di prescrivere ciò che le par conveniente. Ma allorchè in seguito di tali regolamenti si vuol costringere un individuo al pagamento, quando gli si vuole infliggere una pena, cagionargli un danno o privarlo di un benefizio, bisogna ricorrere all'ordine giudiziario; conciossiachè non si tratta se non di applicare la legge a particolari uomini, facienti parte della Nazione. Dal che si scorge quanto poco siano conformi ai principii quelle legislazioni che attribuiscono la cognizione di tutto ciò che riflette le imposte a tribunali speciali, di cui molti non sono composti che di funzionari dell'ordine amministrativo. Oh! non è certo nell'interesse dei contribuenti o della Nazione che simiglianti tribunali vengono instituiti! Nell'istesso modo, se la legge comanda l'alienazione di qualche proprietà, o se il potere amministrativo contratti in qualunque guisa cogli individui, il contratto è di competenza dell'autorità esecutiva, nè alcun giudice potrebbe arrogarsi di conoscere delle clausole stipulate nell'interesse generale; ma conchiuso una volta il contratto, nasce egli qualche difficoltà intorno alla sua interpretazione, al suo adempimento, alle sue conseguenze? L'ordine giudiziario è la sola autorità competente a giudicare delle quistioni insorte fra lo Stato, e gl'individui coi quali il medesimo ha fatta la convenzione.

L'atto dell'autorità amministrativa deve essere così indipendente dall'ordine giudiziario, come l'azione del giudice dall'influenza del potere esecutivo. Così vuole di necessità la separazione dei poteri; e se l'uno di questi due potesse essere all'altro subordinato, non vi avrebbe più mezzo di mantenere l'equilibrio al ben pubblico necessario.

Per questo effetto si richiede che l'atto il quale vuolsi esente dall'azione della giustizia, sia veramente emanato dall'autorità amministrativa come tale, e non basta già che proceda da un funzionario di quest'ordine, qualunque sia ed anche la più eminente, la carica ch'ei ricopre. Il contratto di un individuo investito delle funzioni giudiziarie non può evidentemeute assumere i caratteri di una sentenza; nella guisa medesima, tutto ciò che un amministrazione fa oltre i limiti della propria autorità e al di fuori delle sue funzioni, non può dirsi un atto d'amministrazione. Per togliere all'ordine giudiziario la cognizione di un atto, non basta che esso sia emanato da colui al quale è commesso il potere esecutivo; bisogna inoltre che sia fatto per l'esecuzione della legge e dentro i limiti dalla stessa prescritti; bisogna che non sia un atto particolare a colui che esercita funzioni amministrative. La regola che l'atto amministrativo non va sottomesso al giudice è di tutti i tempi e di tutti i luoghi; ma le quistioni che possono nascere da consimile atto, a cagion d'esempio da un contratto che l'amministrazione ha conchiuso col ministero d'un suo agente, non possono mai venir sottratte alla giurisdizione del giudice. Ogni atto di un amministratore non è atto amministrativo in faccia a coloro co'quali contratta; egli non amministra che quando presenta le clausole e le condizioni d'un contratto, e può esserne reso responsabile. Il contratto che egli stipula nella suddetta sua qualità è un contratto assolutamente simile a quello che ha luogo fra due particolari. Il funzionario munito di un mandato speciale, dove ecceda le sue facoltà non si considera più come funzionario, e tutto ciò che opera oltre le sue attribuzioni non ha i requisiti di un atto amministrativo. Non si sottopongono questi atti all'autorità giudiziaria, quando si chiama il giudice a decidere se un ordine, un titolo, un atto qualunque proveniente da un funzionario dell'ordine amministrativo è effettivamente emanato dall'autorità esecutiva, ovvero se colui dal quale

ebbe origine non agiva che come privato; non si allargano i confini dell' autorità giudiziaria lasciandole definire se l'atto qualificato amministrativo veramente sia tale.

Dietro questi principii, il giudice può e deve esaminare il valore estrinseco di tutto ciò che gli è presentato come obbligatorio, avvegnachè non possa apprezzarne la validità intrinseca, se non in quanto si tratti di transazioni fra cittadini. Ogni tribunale, innanzi a cui si alleghi una legge, un decreto, un regolamento, un ordine, è in obbligo di verificarne l'esistenza; in altri termini, ei dee ricercare se la disposizione è vera, se emana da un'autorità competente, se è resa colle forme e nei limiti prescritti, comunque abbia ad astenersi dall'emettere verun giudizio sugli effetti vantaggiosi o nocevoli che essa potrebbe produrre; ei deve decidere se l'atto che si oppone ad una delle parti sia in verità amministrativo, nel senso che colui dal quale procede avesse la facoltà e la volontà di agire in nome del potere esecutivo; ma dopo averlo riconosciuto tale, non può entrare a discuterne il merito, mentre nelle transazioni fra privati può e deve non solo rintracciare ciò che esiste in fatto, ma benanche se le parti poterono assumere le rispettive obbligazioni. Così il potere giudiziario, benchè ridotto alle conseguenze individuali, senza uscire dai limiti che gli sono da questa individualità indicati, esercita naturalmente e in virtù della sua medesima istituzione la sorveglianza e la censura più attenta sul potere esecutivo, di cui previene o attenua i possibili eccessi.

Queste cose premesse, discendiamo ad esaminare ciò che intorno all'ordine giudiziario dispone il nostro Statuto.

Noi leggiamo nell'art. 68: — *La Giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome da' giudici che Egli istituisce.*

« *La giustizia emana dal re* ».

Questa proposizione è evidentemente erronea, è in contraddizione manifesta con tutte le altre disposizioni della legge fondamentale. Infatti, tutti i poteri provengono dallo

Statuto; il potere legislativo è delegato al Parlamento ed al re; il potere esecutivo è delegato al re ed ai ministri; il potere giudiziario è delegato a giudici inamovibili. Come adunque si dice che la giustizia emana dal re? Si vorrebbe forse significare ch'ei la delega ai magistrati? Se ciò stava bene nel sistema di una monarchia assoluta, è per altro incompatibile collo Statuto; e le espressioni di giustizia delegatá, o di giustizia riservata, non si possono scrivere nel suo vocabolario. Come immaginare un potere delegato da parte di chi non può esercitarlo per se medesimo, nè rivocarlo, poichè i giudici sono inamovibili? Come parlare di giustizia delegata, mentre lo Statuto ha proibita espressamente la creazione di commissioni giudiziarie, e proscrisse quindi la ipotesi di un mandato diretto dal principe al giudice? Come sopra tutto conciliarla col procedimento per giurati, colla istituzione degli arbitri? Il suddetto art. 68 è dunque in urto con tutti i principii costituzionali. Or donde proviene che nondimeno trovisi nello Statuto?

Come ognuno avrà potuto o potrà facilmente accorgersi, il nostro Statuto fu in ogni parte tradotto quasi letteralmente dalla Carta francese del 1830 ove all'art. 48 è scritto precisamente: — Toute justice émane du roi, elle s'administre en son nom par des juges qu'il nomme et qu'il institue. — E la Carta del 1830 copiò questo articolo dalla Carta precedente del 1814; nè dee recar meraviglia che nella Carta di Luigi XVIII si incontrino vestigi dell'antico regime. — C'était un Souverain, absolu par droit de naissance, dice il sig. Lorieux, qui de son propre mouvement, pour satisfaire aux exigences du temps, et se concilier l'affection de ses sujets, leur fit don et octroi d'une Charte qu'ils durent accepter en son entier, sans modification, sans discussion. Plus tard, il est vrai, lorsque la Révolution de 1830, précipita du trône la dynastie des Bourbons, c'est le peuple qui, seul à son tour, et sans le concours du prince, revisa la Charte, et l'imposa au nouveau souverain comme condition indispensable de son avénement à la couronne.

Mais chacun sait avec quelle précipitation l'on procéda à cette révision. Pressée par des circonstances impérieuses, obbligée sous peine d'une révolution nouvelle de terminer, comme Hérault de Séchelles, la Constitution en trois jours, la Chambre des Députés songea plutôt à modifier les articles dont une application récente avait signalé les vices, qu'à discuter les principes mêmes de la Charte. De là vient que certains articles dictés à Louis XVIII par le souvenir d'un pouvoir absolu, ne sont plus en harmonie avec le régime constitutionnel tel qu'il est aujourd'hui constitué. On pourrait en citer pour exemple l'article quarante huit ainsi conçu — *Toute justice emane du roi.* — Cette maxime, en effet, est loin d'être exacte, au moins dans le sens absolu suivant lequel, parfois, l'on a prétendu l'appliquer. Tout acte de justice emané du roi, dans le même sens que la loi; c'est-à-dire qu'à lui seul appartient le droit d'en assurer l'exécution; mais, au fond, la justice est du ressort de l'autorité judiciaire, aussi essentiellement que la loi appartient à l'autorité législative. . . . . Lorsque le roi réunit les trois pouvoirs, il est despote; sont-ils séparés, la justice est plus indépendante du roi que la législation; car il concourt à la formation des lois, tandis qu'à l'égard des jugemens il y demeure complètement étranger.

Ciononostante il sig. Hello crede di poter trovare un senso costituzionale nella massima: « La giustizia emana dal re ». Sotto la monarchia assoluta, egli osserva, la verità di questa massima non poteva formare soggetto di dubbio; ma venne la Rivoluzione del 1789; s'introdussero nuovi principii; e le Costituzioni repubblicane pubblicate in Francia dichiararono che i magistrati sarebbero eletti dal popolo in tutti i gradi della gerarchia giudiziaria. Ora la Carta del 1814 e quella del 1830, dicendo che: — Toute justice émane du roi, — vollero significare che la giustizia non aveva più un'origine popolare. — Voilà, dice egli, comme la justice émane du roi, par opposition, non plus au temps où elle émanait des seigneurs, mais au temps plus

rapproché où elle à émané du peuple..... La maxime ainsi entendue n' implique donc en aucune façon la justice déléguée. — Questa spiegazione del pubblicista francese potrà avere un merito storico, ma non è dato di vedere il senso costituzionale della massima. Dalla Costituzione risulta, che il re ha la facoltà di nominare i giudici, ma risulta egualmente dalla medesima che questi giudici sono inamovibili e indipendenti; e nominati una volta ripetono dalla medesima il potere di giudicare sulle cause alla loro giurisdizione attribuite. Non è dunque vero, che la massima di cui si ragiona, possa essere costituzionalmente giustificata. La verità è una sola, ed è che il potere giudiziario non meno che ogni altro potere emana dallo Statuto.

Dopo aver detto che la giustizia emana dal re, l' articolo 68 dello Statuto soggiunge che è amministrata in suo nome dai giudici che egli instituisce. Ecco un altro vestigio monarchico, seguito a conseguenza del primo. La circostanza che il re trovasi incaricato di nominare e di istituire i giudici, non giustifica punto questa seconda proposizione; imperocchè si dovrebbe dire allora che anche i senatori esercitano il potere legislativo in nome del re, mentre sono da lui nominati. L' intervenzione del potere esecutivo è senza dubbio indispensabile perchè le decisioni dei giudici abbiano il loro effetto: ma questa intervenzione non è meno necessaria per l' applicazione delle leggi; e tuttavia lo Statuto non dice che il potere legislativo emani dal re, ed agisca in suo nome. Le dichiarazioni dei giurati non sono pronunziate in nome di alcuno. Acciò si aggiunga, che questa frase la giustizia si amministra in nome del re non ha ormai più significato, neppure nei governi assoluti. Infatti perchè sia vero il dire che una funzione si esercita in nome di qualcheduno, bisogna che si eserciti nel suo interesse, nel modo che egli intende, secondo le sue istruzioni e la sua volontà conosciuta o presunta. Ora in qual paese i giudici amministrano la giustizia a siffatte condizioni? In nessuno, che io sappia.

Il re non solamente nomina i giudici, ma inoltre gli instituisce; nominare ed instituire sono dunque due cose differenti; diversamente bisognerebbe vedere nello Statuto un enfatico pleonasmo. La creazione di un funzionario è un atto complesso. Vi si distingue la designazione dell'individuo che deve assumere le funzioni, nel che consiste propriamente la nomina, e l'attribuzione della autorità di cui l'individuo deve essere rivestito, e questa si è la instituzione. Non è facile vedere la necessità di separare questi due atti, quando non debbono emanare da due poteri distinti ed indipendenti, siccome accade in materia di funzioni ecclesiastiche; il perchè secondo l'uso comune la nomina s'intende implicitamente contenere la instituzione comunque a parere di taluni la medesima risulti o dalla notificazione della nomina, o dalla prestazione del giuramento.

L'ordine della materia ci chiamerebbe a parlare della inamovibilità dei magistrati; ma di questa materia parleremo nella ventura lezione.

—

I.

Ci resta a commentare brevemente gli art. 69, 70, 71 e 72 dello Statuto relativi all'ordine giudiziario. *I Giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio.* Così l'articolo 69.

Ognuno comprende facilmente che cosa sia la inamovibilità. I giudici sono nominati a vita, a nessun potere è lecito rimuoverli dal loro ufficio. Dall'inamovibilità dei magistrati nasce la loro indipendenza, in questo senso che possono conservare le proprie funzioni malgrado i capricci ministeriali, e le rivoluzioni di gabinetto. Ma l'inamovibilità dei giudici considerata in sè stessa, è forse un bene? Certamente la sicurezza di non poter esser destituito non può dar co-

gnizioni agli ignoranti, disinteresse agli avari, moderazione agli ambiziosi, imparzialità agli uomini di partito, probità a chi non l'abbia; per altra parte l'inconveniente ordinario che nasce dalla perpetuità delle fuuzioni giudiziarie, consiste in far nascere e mantenere una trascuranza insensibile nell'adempimento dei doveri, un disgusto involontario pello studio delle leggi; essa favorisce l'impazienza, il cattivo umore, insomma una moltitudine di difetti, che il più delle volte sarebbero prevenuti dalla possibilità di una destituzione; per la qual cosa estimo giustissima la sentenza di Carlo Comte il quale scriveva: — On se convaincra, aisément que le seul résultat réel de l'inamovilité du pouvoir judiciaire, est la garantie donnée aux citoyens qu'ils seront constamment jugés selon l'esprit qui aura présidé au choix des juges.

Ma checchè sia di ciò, dal momento che la elezione dei giudici vien confidata al potere esecutivo, la inamovibilità dei medesimi riesce indispensabile in un sistema costituzionale. Senza di questa mancherebbe ogni garanzia pei diritti individuali dei cittadini. — S'il en était autrement, soggiunge un altro pubblicista, si la crainte des destitutions arbitraires planerait sur les tribunaux, on pourrait craindre que le prince ne s'immiscat dans l'exercice de l'autorité judiciarie, car celui qui dispose des juges est facilement soupçoné de disposer des jugements. A ce motifs d'inquiétude s'en joindrait un autre. Où il y a un prince, il y a une cour, c'est à dire des intrigues et des grands, que leur naissance, leur dignité et leurs services associent à l'exercice du pouvoir suprème, et ils peuvent en abuser. Comment l'homme isolé, l'homme que rien ne recommande osera-t-il lutter contre un adversaire qui a, dans sa main, les destinées de celui auquel il demande justice? Et le juge luimême quelle serait sa position si son existence pourrait être à tous les instants compromise, par l'intrigue et par la calomnie? — Da ciò appare che se la inamovilità dei magistrati può produrre effetti perniciosi, è per altro il correla-

tivo necessario del modo di nomina consacrato dallo Statuto. Siffatti inconvenienti non si incontrano laddove l'elezione dei giudici viene al popolo riservata. Allora non è d'uopo decidere che gli eletti dovranno conservare per tutto il tempo della loro vita la confidenza dei loro committenti, avvegnachè se ne rendessero indegni, come se nel diritto pubblico più che nel diritto privato potesse esservi un mandato irrevocabile. I giudici sono allora nominati per un certo numero di anni e sono indefinitamente rieligibili, ma durante questo periodo di tempo non possono venir dimessi dalle loro funzioni. Che tale sistema risponda meglio degli altri ai bisogni sociali, ella è opinione comunemente ammessa dai pubblicisti. Perchè, dice Bentham, l'indipendenza di un giudice relativamente al principe si reputa favorevole alla giustizia? Perchè lo rende più dipendente dalla pubblica opinione, perchè fortifica i vincoli che lo uniscono alla massa della Nazione, perchè così diviene l'uomo della legge, l'uomo del popolo, invece di essere l'uomo del potere.

II

Non però tutti i giudici godono della inamovibilità; il succitato art. 69 fa una eccezione riguardo ai giudici di mandamento. Per verità non è possibile il trovare una ragione sufficiente onde giustificare una tale eccezione. Qui, al solito, fu copiata la Carta francese ma ricorrendo a questa non si è fatta attenzione alle critiche dei commentatori che in tal parte la trovavano assai difettosa, e desideravano una riforma. — Cependant, tous les bons esprits, dice l'un d'essi, regarde aujourd'hui l'inamovibilité comme une garantie indispensable à la dignité et à la puissance morale du juge de paix, car ces fonctions sont de la plus haute importance, soit comme juge criminel, soit comme juge civil.

Sebbene i magistrati, cui sono commesse le funzioni del pubblico ministero si collochino fra i membri delle corti

o dei tribunali, sembra nulladimeno difficile applicare ad essi la qualificazione di giudici di cui fa uso l'art. 69 dello Statuto. Secondo lo stato della nostra legislazione, essi vengono considerati siccome agenti del potere esecutivo, sempre revocabili a beneplacito del medesimo. Forse sarebbe loro da desiderarsi che non fosse così. Infatti la loro missione si riduce precipuamente a due oggetti che riflettono l'interesse generale della Società. Nelle materie civili sono incaricati di sorvegliare e promuovere l'esecuzione delle leggi nonchè di dare al potere giudiziario una direzione imparziale: dopo che le parti hanno ampiamente discussa la loro causa; dopo che ciascheduna l'ha presentata nell'aspetto a sè più favorevole, riesce utile che un terzo disinteressato venga a trattare la causa della legge e della verità. Nelle materie criminali questo intento si manifesta ancor più. Se la pubblica sicurezza è turbata; se la tranquillità comune è messa in pericolo; se la vita, l'onore, la fortuna dei cittadini sono minacciati; se insomma i diritti più cari, quelli che spinsero gli uomini a riunirsi in Società furono violati, la Nazione è direttamente offesa ed ha, non solo il diritto, ma l'obbligazione di armarsi contro colui che tenta di rovesciare i fondamenti del bene universale; l'organo della Nazione è il pubblico ministero che deve impiegare tutta la sua attività onde sia scoperto e punito il colpevole. Cosiffatte funzioni non potrebbero forse essere convenientemente disimpegnate da un magistrato inamovibile, anzi non le adempirebbe egli meglio se tale fosse? Non ve n'ha dubbio, perchè sarebbe indipendente.

III.

La natura stessa delle cose reca un'eccezione al principio stabilito nel citato art. 69. Per esercitare una magistratura qualunque bisogna avere la qualità di cittadino. Ora la condanna alla pena della degradazione civica e interdizione dei pubblici uffizi fa perdere i diritti civili

e politici. L'interdizione per causa di furore, di demenza o d'imbecillità produce gli stessi effetti. A dire il vero in questi casi il giudice non è destituito; cade in uno stato d'incapacità che gli avrebbe impedito di essere nominato e gli impedisce di profittar della nomina. Ma egli è chiaro che una pena inferiore alla degradazione civica non potrebbe portare le stesse conseguenze. Quindi si vede quel che debba dirsi del collocamento a riposo. Qui si verifica un atto del potere esecutivo con cui toglie ad un giudice la sua qualità per cause sulla cui legittimità nessun altro giudica fuori di lui; e non è difficile vedere che se il potere esecutivo avesse una tale facoltà, potrebbe ugualmente abusarne. Noi consentiamo adunque nella seguente osservazione del sig. Berriat-Saint-Prix: — Une loi du 16 juin 1824 permet d'admettre, c'est-à-dire de mettre à la retraite les juges que des infermités graves ét permanentes rendent incapables d'exercer leurs fonctions, lorsque la Cour Royale a donné un avis conforme, après diverses formalités. Il est facheux sans doute qu'un magistrat hors d'état de rendre la justice, puisse retenir sa place par une obstination intéréssée; cependant je ne vois dans l'*admission* à la retraite autorisée par la loi du 1824, qu'une destitution déguisée; il y a d'allieurs un moyen-plus constitutionel de remédier à l'inconvenient signalé; c'est de convertir la mellieure portion du traitement en jetons de présence (V. *Loi du 27. Ventose an 8. art. 19.)* les juges infirmes prendront d'eux mêmes leur retraite. — Quindi ugualmente consegue che a termini dello Statuto non è lecito mettere un giudice come dicono in aspettativa, giacchè se non gli si toglie la qualità e lo stipendio, gli si toglie per altro l'esercizio delle sue funzioni. Egli è del pari evidente, che il magistrato non può traslocarsi a capriccio da un tribunale ad un altro, anche conservandogli lo stesso grado e lo stesso trattamento; come non può essere obbligato ad accettare una promozione, giacchè può temere di rompere le sue rela-

zioni, le sue abitudini, di allontanarsi dai suoi beni, dagli amici, dalla famiglia. di abbandonare un paese a cui è affezionato. La sua volontà deve essere interamente libera: peggio poi se si trattasse di farlo discendere nella scala della magistratura. Se un presidente potesse essere ridotto alla condizione di semplice consigliere; se un membro della Corte Suprema di Cassazione potesse mandarsi giudice in un tribunale di prima cognizione, il privilegio dell'inamovibilità diverrebbe una vera irrisione.

Lo Statuto dice che i giudici divengono inamovibili dopo tre anni di esercizi. Questa condizione non ci sembra conforme ai principii. Sotto un regime costituzionale, e data la separazione dei poteri, tanto necessaria alla tutela dei diritti individuali, l'inamovibilità è una qualità inseparabile da quella di magistrato. Il magistrato che sia amovibile, nel senso dello Statuto. non può deguamente compiere le sue funzioni, perchè gli manca l'indipendenza. S'intende bene che passando dalla monarchia assoluta alla costituzionale, il Governo sia in diritto di prendere le sue misure circa ai magistrati che esistono, di congedarli o conservarli; ma dal momento che furono da lui confermati, devono al pari di nuovi eletti divenire inamovibili; e questo è ciò che saviamente troviamo disposto nell'art. 85 dello Statuto Napolitano. — Nell'ordine giudiziario i magistrati saranno inamovibili non cominceranno però ad esserlo se non dopo che vi siano stati istituiti, con nuova nomina sotto l'impero della Costituzione.

Il triennio di esercizio del quale parla lo Statuto, daterà dall'epoca della nomina per coloro che la ebbero prima del medesimo, o non potrà in nessun caso calcolarsi se non il tempo decorso posteriormente alla di lui promulgazione? Questa controversia fu vivamente agitata nella nostra Camera dei Deputati, e fu in diverso senso decisa. Nella prima legislatura fu adottata la opinione favorevole ai magistrati, computandosi loro anche l'esercizio anteriore allo Statuto; ma nelle tre legislature susseguenti prevalse l'opposta sen-

tenza. Per gli antichi magistrati si disse: 1° Che se lo Statuto avesse inteso di limitare solamente nell'avvenire il beneficio dell'inamovibilità lo avrebbe espresso; 2° Che l'inamovibilità è una delle condizioni essenziali del regime costituzionale, l'indipendenza dei magistrati essendo la precipua guarentigia dei diritti individuali, cosicchè non appariva probabile che si fosse voluto per tre anni sospenderla. In contrario si adduceva che male si poteva rispondere di magistrati stati eletti ai tempi del dispotismo, e che inoltre l'inamovibilità suppone una giurisdizione penale così ordinata, da rendere possibile la punizione del giudice prevaricatore.

Questa seconda opinione sembra a noi la più vera. Infatti l'esercizio di cui parla lo Statuto non può essere che un esercizio durante il suo impero. L'anteriore è indifferente, perchè qui si attende ad un giudice costituzionale, e il giudice costituzionale non cominciò ad esistere che colla Costituzione. I tre anni di esercizio si richieggono per conoscer se un magistrato abbia le qualità richieste, secondo lo spirito dello Statuto. E a questo che può giovare una prova fatta sotto un reggimento politico non solo diverso ma opposto?

L'art. 70 stabilisce che: *I magistrati, tribunali e giudici attualmente esistenti sono conservati. Non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge.* A coloro che amano i progressi sociali e vogliono efficacemente garantiti i diritti dei cittadini, spiace di non trovare nello Statuto una disposizione che assicuri generalmente per le materie criminali l'istituzione dei giurati.

Niuno può essere distolto dai suoi giudici naturali. Non potranno perciò essere creati tribunali o commissioni straordinarie. Così dispone l'art. 71. Questo diritto è una delle maggiori difese per la libertà e la giustizia. È molto difficile che i giudici a cui fu dato straordinariamente l'incarico di decidere intorno alla sorte di un individuo, si

credano autorizzati ad assolverlo. Epperò le condanne pronunciate dalle commissioni riescono sempre sospette.

Sotto il nome di giudici naturali, da cui nessun cittadino può essere distolto, s' intendono quelli che per una disposizione generale son dati dalla legge. Quindi naturali è qui sinonimo di legali o legittimi. Sotto l' antico regime, il re come sorgente di ogni giustizia e sovrano legislatore, avea facoltà di creare commissioni, o come allora dicevasi delegazioni, vale a dire tribunali destinati a giudicare di una specie di affari, ovvero di attribuire ad un tribunale esistente la cognizione di cause che sarebbero state devolute ad un altro secondo le ordinarie regole della competenza. E ciò operavasi in virtù del diritto che si chiamava di evocazione. Cosiffatti abusi non possono avere più luogo sotto lo Statuto. Il divieto scritto nell' art. 71 non è indirizzato soltanto al potere esecutivo cioè al Governo, ma ben ancora al legislativo. Lo Statuto prescrive formalmente la retroattività delle leggi in materie di giurisdizione. Il concorso medesimo di tutti i poteri dello Stato non potrebbe sottrarre un cittadino ai giudici che le leggi esistenti gli accordano, e tradurlo innanzi ad un tribunale straordinario. È questa una verità importantissima a ritenersi. Fino a tanto che i poteri creati da una Costituzione crederanno che basti il loro concorso a sopprimere le garanzie giudiziarie assicurate da questa Costituzione ai cittadini, essa non sarà che una larva. Vi hanno certi atti che nulla può legittimare, vi hanno certi oggetti sui quali il Legislatore stesso nulla può statuire. La volontà di un intiero popolo non può render giusto ciò che è ingiusto di sua natura, nè i rappresentanti di una Nazione possono fare ciò che far non potrebbe la Nazione medesima. E certamente una Nazione dopo aver promesso individualmente a ciascheduno dei suoi membri che non sarebbe giudicato se non dalle giurisdizioni e secondo le forme stabilite prima che commettesse un delitto, non ha dritto di privarlo del beneficio di queste promesse. Negare cosiffatta proposizione, avverte Beniamino Constant, sarebbe

lo stesso che autorizzare i massacri popolari. Con ciò non vogliamo già dire, che sia interdetto al Legislatore di sopprimere i tribunali esistenti, istituirne dei nuovi e cambiare le rispettive loro attribuzioni, provvedendo con una misura generale per tutti indistintamente i cittadini. In questo caso accade un mutamento nella legge in forza di cui ad un giudice naturale ed ordinario se ne sostuisce un altro ugualmente ordinario e naturale. Qui non si offende verun diritto, nè punto si viola l'art. 71 dello Statuto, il quale prendendo di mira i diritti individuali vuole soltanto impedire che al giudice naturale in cui il cittadino deve aver confidenza, si surroghi un giudice straordinario che solo per esser tale incute timore. Per la stessa ragione una legge potrebbe decidere a *priori* che in certe determinate circostanze un tribunale sarà sostituito ad un altro: è d'uopo però che la legge sia anteriore al fatto che dà luogo alla evocazione, che ne stabilisca precisamente le cause, ed indichi il tribunale a cui si deve ricorrere. Senza coteste condizioni si ricadrebbe facilmente nell'arbitrario.

Finalmente l'art. 72 dello Statuto dichiara che: *Le udienze dei tribunali in materia civile, e i dibattimenti in materia criminale saranno pubblici conformemente alle leggi.* Non è difficile ravvisare la ragione di questo principio. In generale il mezzo più sicuro per prevenire che alcuno trascuri i propri doveri o per ritornarlo nel retto sentiero, si è quello di metterlo incessantemente a fronte di coloro ai quali più gli preme di tener celata la sua condotta. La presenza del pubblico è un freno che pochi ardiscono di scuotere. Certuni che non hanno poi molti scrupoli sulla moralità delle proprie azioni, sono tuttavia gelosissimi della loro reputazione, temono l'opinione generale, gli sguardi dei loro concittadini. Se il giudice si trova sempre alla presenza del pubblico, se vede gli occhi della Nazione rivolti sopra di lui, se sa che ogni sua azione può essere tradotta innanzi al tribunale incorruttibile dell'opinione, vi è del sicuro meno luogo a temere un abuso della

sua autorità, che quando emana le decisioni nel secreto, il quale fu sempre l'indivisibile compagno dell'arbitrario.

La pubblicità nelle cose giudiziarie è di due specie; l'una può chiamarsi esterna, l'altra interna. La prima è quella per cui si ammette la presenza del pubblico a tutte le udienze e sedute dei tribunali, a tutte le operazioni in cui l'autorità del giudice è richiesta: la seconda è quella che costringe il giudice ad esporre i motivi della sua sentenza, e il testo della legge che ha creduto di dover applicare. Le stesse ragioni che sotto altri rapporti consigliano la pubblicità delle udienze, militano in favore della necessità di motivar le sentenze. In una parola la pubblicità è la più sicura garanzia di una retta giustizia e della imparzialità dei magistrati. Questa pubblicità non si esige soltanto per le udienze dei tribunali in materia civile; a più forte ragione si richiede pei dibattimenti in materia criminale. La cosa è per sè medesima evidente, e in questa parte l'art. 72 non ha d'uopo di spiegazione. — Le principale usage de la justice réelle, dice Bentham, est de produir la justice apparente: or en supposant qu'une justice secrète soit bien administrée il n'y aura pas l'apparence, dont l'utilité est universelle. La racine sera dans la terre et le fruit n'en sortira pas.

—

Per applicare il principio sancito nell'art. 69 dello Statuto fu pubblicata un'apposita legge nel giorno 19 maggio 1851.

Questa legge è divisa in tre capi: il primo di essi è intitolato dell'inamovibilità dei giudici e dei suoi effetti; il secondo tratta della competenza e del procedimento pei reati imputati ai giudici; il terzo dispone intorno ai provvedimenti disciplinari relativamente ai giudici. Veramente il solo primo capo concerne la materia di cui trattiamo; nulladimeno faremo un breve cenno delle principali disposizioni contenute negli altri due capi.

Il primo capo della legge definisce l'inamovibilità determinandone le conseguenze. — I giudici, ivi è detto, che a termini dell'art. 69 dello Statuto hanno acquistato l'inamovibilità non possono essere privati della loro carica, nè sospesi dall'esercizio delle loro funzioni, nè senza il loro consenso traslocati o posti in aspettativa, o a riposo anche con pensione di ritiro od altro assegnamento, se non nei casi previsti da questa legge e secondo le forme in essa prescritte. -- Fin quì, come vedete, nulla evvi a ridire, tutti gli effetti dell'inamovibilità sono chiaramente espressi e garantiti. Resta a vedere se uguale sapienza siasi adoperata nello stabilire le eccezioni, i casi cioè nei quali cessa il principio dell'inamovibilità.

Nell'art. 2, si prevede il caso in cui venisse ridotto il numero dei membri di un magistrato o tribunale (s'intende bene in conseguenza di una legge generale), e vien deciso che la riduzione fra quelli inamovibili cadrà in ciascun grado sui membri soppressi meno anziani. Qui si adottò il sistema dell'anzianità: non è questo il luogo di esaminare se tale sistema sia giusto ed utile. Per la bontà della disposizione basta che siasi escluso l'arbitrio del potere esecutivo e siasi fissata una regola invariabile.

Bisogna inoltre provvedere pel caso in cui un giudice fosse condannato per infrazioni delle leggi penali. A questo proposito era in primo luogo evidente, che lo condanna alla pena d'interdizione dai pubblici uffizi dovea portare la cessazione dell'inamovibilità; verificandosi allora un caso d'incapacità il quale avrebbe sin da principio impedito la nomina del giudice; egli non è destituito, ma rimane dichiarato che non può ulteriormente esser tale. E di conformità dispone l'articolo 3 della nostra legge.

Quanto alle altre condanne criminali si presentavano al Legislatore due sistemi: conveniva cioè o stabilire generalmente che qualunque condanna criminale privava il giudice del suo ufficio, ovvero distinguere tra le diverse pene che fossero nella condanna determinando quelle che

avessero forza di far cessare l'inamovibilità. Secondo il sig. Meyer nella sua opera intitolata: « Esprit, origine et progrès des institutions judiciaires. Vol. 5. », sarebbe da seguitarsi il primo di questi sistemi — Ce n'est pas, dice egli, qu'un individu revêtu d'une charge judiciare doive être à l'abri des recherches lorsqu'il s'est rendu coupable de quelque crime; ce n'est pas qu'une place de juge puisse être un brévet d'impunité, ou que celui qui serait flétri par l'opinion publique doive rester dans les functions les plus délicates; ce n'est plus qu'un juge puisse braver l'autorité souveraine, et s'amuser à contre carrer ses dispositions: la justice doit exercer une surveillance doublement active sur ceux qui sont appellés à dispenser ses oracles, et le juge coupable, doit être trés-rigoureux et toute peine, doit entraîner la privation des charges judiciaires. Un juge coupable est indigne de sa place et l'inamovibilité des juges n'est point le privilège de s'élever au dessus des lois qu'ils sont tenus d'appliquer. — Il secondo sistema, sebbene potesse difendersi in teoria, pure non manca di presentare gravissime difficoltà.

Ma la nostra legge non ha creduto di dover adottare nè l'uno nè l'altro di siffatti sistemi. Ecco le sue disposizioni: — Ogni condanna di un giudice inamovibile a cui non sia stata aggiunta l'interdizione dei pubblici uffizi, verrà trasmessa al Magistrato di Cassazione. Esso, secondo la natura e la gravità del reato, potrà dichiarare che vi ha luogo al di lui traslocamento o rivocazione, o dispensa da ogni ulteriore servizio colla pensione d'indennità, cui possa aver diritto a termini della legge Art. 3. — Ogni giudice contro cui sia lanciato un mandato d'arresto, s'intenderà sospeso di pien diritto dall'esercizio delle sue funzioni fino a giudizio definitivo. — Art. 4. — Ogni giudice inamovibile condannato a pene correzionali, eccettuate le pecuniarie, non potrà proseguire nell'esercizio delle sue funzioni nemmeno in pendenza d'Appello, prima che la sentenza sia stata riparata, e ne sieno pienamente cessati gli effetti. —

Art. 5. — Verrà trasmessa al Magistrato di Cassazione qualunque ordinanza o sentenza in materia criminale o correzionale, che dichiari non farsi luogo a procedimento o pronunci assolutoria a favore di un giudice inamovibile per estinzione dell'azione penale o per mancanza di prove di reità. Il magistrato potrà, secondo le circostanze, pronunziare che vi è luogo a traslocare il giudice o a collocarlo a riposo se ne potrà esser il caso o a dispensarlo da ulteriore servizio colla pensione e coll'indennità cui possa avere diritto. — Art. 6. — Se un giudice inamovibile ricusasse di adempiere un dovere impostogli dalla legge dovrà essere denunciato al Magistrato di Cassazione. Il Magistrato potrà, secondo le circostanze, sospendere il giudice o dichiarare che vi è luogo alla sua rivocazione.

Tutte queste disposizioni hanno un vizio comune, quello cioè di abbandonar tutto all' arbitrio in una materia tanto delicata ove dovrebbe essere affatto escluso. Abbiamo un giudice condannato, riconosciuto meritevole di una pena; e dipende non già dalla legge, ma da un magistrato il decidere se conserverà o perderà la sua carica. Nessuna norma è data a questo magistrato perchè l' accennare alla natura o gravità del reato ed alle circostanze del caso egli è riferirsi alla cosa più vaga ed indeterminata del mondo, la quale è subordinata alle particolari opinioni e alla coscienza variabile di chi deve pronunciare. Or che cosa è un' inamovibilità di tale natura? Senonchè alcune delle riferite disposizioni vanno soggette ad altre speciali censure. Perchè il giudice contro cui sia lanciato un mandato d'arresto deve rimanere sospeso *ipso iure* dall' esercizio delle sue funzioni fino a giudizio definitivo, perchè deve rimanerlo anche in pendenza d' appello quando fu condannato in prima istanza? La privazione dell' ufficio o la sospensione dal medesimo, costituiscono senza dubbio una pena; la sospensione come dichiara l' art. 23, importa la perdita dello stipendio per la sua durata. Or non è egli vero che l' accusato si presume innocente fino a tanto che

la giustizia nol proclami reo, e la pena non può essere imposta se non dalla sentenza che constati la reità? Su qual principio adunque è fondata questa sospensione di pien diritto, dietro l'unico fatto della accusa? Non basta. Secondo il citato art. 6, il giudice può esser traslocato, rivocato, collocato a riposo, o dispensato da ulteriore servizio anche nel caso in cui sia stato assoluto, o siasi dichiarato non farsi luogo a procedimento contro di lui. Se questa dichiarazione o l'assolutoria sieno pronunciate per estinzione dell'azione penale o per mancanza di prove di reità. Veramente quando sia ammessa una prescrizione, e quando questa concorre, la legge dichiara di non voler punire, non dovrebbero di regola ammettersi altre inquisizioni o pene per un fatto in certo modo sancito dalla medesima; ma tuttavia si può dire, che la prescrizione della pena suppone la esistenza del delitto e non deve mantenersi in carica un giudice che è chiarito e si confessa delinquente. Ma ciò che non possiamo comprendere si è che a questo giudice debba equipararsi quello, il quale venne assoluto per mancanza di prove di reità. Basta dunque essere accusato per poter perdere l'inamovibilità? Non è più necessario provare il delitto? L'inquisito non deve esser convinto, perchè possa essere condannato? Come è concepibile che un uomo possa essere innocente rimpetto alla legge penale, e reo onde perdere la inamovibilità annessa alle funzioni giudiziarie che esercita? A questo ragguaglio ecco trovato il modo di eludere l'art. 69 dello Statuto e disfarsi di un giudice: basta accusarlo; poco importerà che la giustizia lo assolva perchè mancano le prove della sua reità. Resta ancora la risorsa di denunciarlo per fargli perdere il suo posto. È ben il caso di dire *maledic maledic et aliquid remanebit*. Nè punto mi muove che l'incarico di decidere in questa materia sia confidata al Magistrato di Cassazione. Nessuno più di me venera ed apprezza la corte regolatrice del regno e la saviezza delle sue decisioni ma io so che l'arbitrario anche posto nelle mani più pure è un flagello terribile per la Società;

so che qui trattasi di una legge coercitiva e che siffatte leggi, anche ispirate dalle migliori intenzioni, riescono pessime quando si raccomandano all'arbitrio del giudice qualunque egli siasi.

Se in questa guisa si è proceduto per rispetto alle condanne criminali cui andassero soggetti i giudici inamovibili, non è da meravigliarsi che lo stesso metodo siasi praticato pei casi di minor gravità. Ciò era conseguente: quindi fu stabilito che verrà pure denunciato al Magistrato di Cassazione, per gli effetti di cui negli articoli precedenti, ogni giudice inamovibile il quale dia prove di abituale negligenza, o con fatti gravi abbia compromessa sia la propria reputazione, sia la dignità del corpo cui appartiene (art. 8.). Che quando per qualsiasi circostanza un giudice inamovibile non possa più convenientemente amministrare la giustizia nel luogo di sua residenza, e rifiuti di essere traslocato il Magistrato di Cassazione dichiarerà che vi è luogo alla di lui traslocazione (art. 9.). Che quando per un' infermità permanente, o per debolezza di mente un giudice inamovibile più non possa compiere i doveri della sua carica, e ricusi di ritirarsene, il Magistrato di Cassazione dichiarerà che vi è luogo al suo ritiro salvo il diritto che gli competa a pensione di riposo o ad indennità (art. 11.). Fin qui come vedete si trattava di fatti di una certa importanza; ma la legge non si è a questo punto arrestata, e sanzionò le altre seguenti disposizioni: 1° Ogni giudice inamovibile che senza permesso o legittima causa sarà rimasto assente dal suo posto per giorni 20 continui, verrà denunciato al Magistrato di Cassazione, il quale potrà, secondo le circostanze, pronunciare la sospensione o dichiarare che vi è luogo alla di lui rivocazione (art. 12.). 2° La disposizione dell' art. precedente si applica ai giudici inamovibili che promossi o traslocati lascino trascorrere, senza speciale permesso o legittima causa, un termine doppio di quello stabilito dalla legge senza assumere l' esercizio delle loro funzioni (art. 13.). 3° Sarà pure soggetto alla medesima

disposizione qualunque giudice inamovibile, il quale entro un anno siasi più volte illegittimamente assentato dalla sua residenza se la somma delle assenze sarà di giorni 40 (art. 14.). Sicchè, o Signori, ecco un giudice destituito malgrado la sua inamovibilità, se per 40 volte in un anno non intervenne senza causa constatata al tribunale, ovvero se non vi intervenne per 20 giorni continui; e notate che egli perderebbe egualmente l'inamovibilità, quando avesse commesso il più orribile dei misfatti, e avesse chiamati sovra il suo capo i fulmini della giustizia. Io non so se a questo modo si osservi quella proporzione che deve aver luogo tra la colpa e il castigo, proporzione senza cui non vi è giustizia nelle leggi penali. A me pare che per le mancanze di cui parlano i succitati articoli 12. 13. 14. bastasse una multa da raddoppiarsi in caso di recidività.

Il secondo capo della nostra legge, come vi dissi a principio, tratta della competenza e del procedimento pei reati imputati ai giudici. L'art. 16 prescrive che allorquando un giudice o vice giudice di mandamento è imputato di contravvenzione commessa nella sua giurisdizione, nè conosce inappellabilmente il tribunale di prima cognizione, dal quale la giudicatura dipende. L'art. 17 parla del caso in cui un giudice del tribunale di prima cognizione è imputato di un reato di competenza del medesimo o deferito in via di appello alla sua cognizione e decide che, in tal caso il magistrato di appello designa per conoscerne un altro tribunale del proprio distretto. Infine l'art. 18 dice che se un giudice in magistrato di appello è imputato di un reato di competenza del medesimo, o deferito alla sua cognizione in via di appello, spetterà al Magistrato di Cassazione di designare un altro magistrato di appello che debba conoscere.

Si dichiarò per altro che nulla era innovato alle regole ordinarie di competenza quanto ai reati di stampa sottoposti al giudizio dei giudici del fatto.

Il terzo ed ultimo capo della legge tratta della disciplina pei giudici e parte dal principio, che è soggetto a'provvedimenti disciplinali ogni giudice che contravviene ai doveri del suo uffizio o compromette in qualunque modo la propria dignità, o la considerazione dell'ordine a cui appartiene. I provvedimenti disciplinali sono: 1° l'avvertimento, 2° le pene disciplinali, e queste sono: 1° la censura; 2° la riprensione; 3° la sospensione dall'ufficio. La censura è una dichiarazione formale della mancanza commessa, e del biasimo incorso; nel che differisce dall'avvertimento che consiste nel rimostrare al giudice il mancamento commesso e nel diffidarlo di non ricadervi. La riprensione è un riaggravamento della censura perchè alla dichiarazione formale che la costituisce, viene aggiunta l'intimazione al giudice di presentarsi davanti al magistrato o al tribunale per essere ripreso. La sospensione dall'ufficio consiste nel divieto di esercitare le funzioni di giudice. Io non vi esporrò il procedimento che è tracciato dalla legge per l'applicazione delle pene disciplinali Mi limiterò a richiamare la vostra attenzione sull'art. 26 dove è sancito che il ministro della giustizia esercita l'alta sorveglianza su tutti i giudici dello Stato; e può, occorrendo, chiamarli a sè affinchè si spieghino sui fatti che fossero loro imputati. Questo articolo è desunto dal Senatoconsulto consolare dei 16 termidoro anno 10 e dalla legge dei 20 aprile 1810. — Que penser, esclama il Sig. Berriat Saint Prix, des lois qui accordent au ministre de la justice administrateur revocable, le droit de surveiller, de reprendre, et même de mander auprés de sa personne les membres des cours et tribunaux! Ainsi un juge peut être contraint de venir d'un bout de la France à l'autre, se présenter devant le garde des sceaux, pôur s'éxpliquer sur les faits qui pourraient lui être imputés!

La Charte n'a-t-elle interdit si sévèrement la destitution des juges que pour les exposer aux réprimandes capricieuses du pouvoir exécutif? — Avea ragione il Sig. Por-

talis parlando delle leggi di un certo paese di osservare che: — Les formes changent, mais l'esprit qui vivifie l'obéissance, demeure.

—

Chi studia sull'ordinamento da darsi all'amministrazione della giustizia, s'incontra dapprima nella questione di sapere se convenga che il numero dei giudici sia grande o piccolo, sia rapporto all'estensione delle giurisdizioni, sia rapporto alle varie posizioni dei tribunali medesimi. Da un lato colui che giudica solo va più soggetto coll'errore e coll'influenza delle passioni, che quando la legge richiede il concorso di vari magistrati. Più sono le persone chiamate ad esaminare la stessa causa, meno vi è da temere la corruzione, l'indolenza e la parzialità. Il numero de'giudici apre l'occasione a trovare uomini forniti di grande ingegno, i quali ben presto acquistino una notevole preponderanza nel corpo di cui fanno parte, ed assicurino la bontà dei giudicati: un tribunale composto di molti membri, riesce più imponente ed incute maggior rispetto così ai litiganti come al pubblico: infine il concorso di più giudici nello stesso magistrato, eccita un'emulazione tanto più grande, quanto la loro riunione è più numerosa. Da un altro lato appunto la notevole preponderanza di alcuni membri sui tribunali, di cui fan parte, diventa prova irrefragabile dell'inutilità o della insufficienza di quest'istituzione. poichè infine essi soli sono quelli che fanno la sentenza; e se la cosa stà in questi termini, riesce conveniente sbarazzarli dall'accessorio di coloro, i quali votano unicamente per la forma: nei tribunali i quali decidono secondo l'avviso della maggiorità, l'imperizia o la parzialità d'un solo giudice decide della causa, per quanto sia grande il numero di quelli che vi sono concorsi; la corruzione e l'indolenza entrano più facilmente in un corpo che nell'animo e nelle consuetudini di un individuo; oltre di che i giudici collegiali possono facil-

mente scusarsi d'ogni sentenza erronea od abusiva riversandone la colpa sulla maggiorità: l'esperienza ha pur troppo insegnato che lungi dal promuovere la emulazione, la presenza di molti membri nel medesimo corpo avvezza ben presto a riferirsene ad alcuni, che in genere sono i più arditi e quindi i più ignoranti. Finalmente i vantaggi pei magistrati tanto in ragione dello stipendio che in vista della considerazione possono agevolmente aumentarsi se ristretto sia il numero de'giudici; e questa considerazione unita ad una scrupolosa cautela nella scelta delle persone, può introdurre nella magistratura nomi il cui ingegno e carattere offrono garanzie ben più solide che non la quantità numerica dei giudici i quali compongono un tribunale. Tutte queste ragioni sono senza dubbio assai forti; ed è difficile decidersi sovra una questione che dipende in gran parte dalle opinioni e dalle abitudini. Attenersi a queste sarà dunque il più savio partito che possa seguitarsi dal Legislatore.

In generale, noi crediamo che importa ad ogni società ben costituita di allontanare il pericolo della parzialità, e forse più ancora il sospetto della medesima. Ad ottener questo scopo bisogna, per quanto è possibile, sottrarre le questioni di fatto alla cognizione dei giudici, ed impedire che abbiano relazioni colle parti, sia ampliando la cerchia delle giurisdizioni, sia rinnalzando la dignità e lo splendore della magistratura, sia portando le cause per quanto il consente l'interesse delle parti ad una certa distanza dal loro domicilio, sia collocando i magistrati fuori del luogo ove nacquero od hanno domicilio. Importa in secondo luogo che tuttociò riflette ad un sistema progressivo, e per cui è necessaria una tal quale uniformità, come una informazione civile, od una istruzione criminale, non sia confidato se non ad un giudice solo, essendo impossibile d'imprimere un impulso eguale a diverse persone l'una dall'altra indipendenti. Importa in terzo luogo nel caso che più d'un giudice sia chiamato a conoscere della stessa causa, di vegliare a

che ognuno di essi pronunci pubblicamente la sua opinione; e ciò tanto per prevenire la indolenza dei giudici e la troppo grande preponderanza di alcuno fra loro, quanto pei motivi generali di ordine pubblico che consigliano una siffatta misura. Importa finalmente, e soprattutto, che le funzioni giudiziarie sieno confidate ai più degni, che le cure più scrupolose sieno adoperate nelle nomine e che mediante il piccolo numero dei tribunali e dei membri in ciascheduno dei medesimi possano i vantaggi pecuniari dei magistrati diventare considerevoli, e la loro considerazione venga assicurata con riguardi che perdono la loro importanza quando son prodigati. Io preferirei di attribuire ad un solo giudice la decisione di tutte le cause, almeno in prima istanza, ma in ogni caso credo indispensabile che il numero dei giudici sia ristretto per quanto è possibile. Debbono essere come i versi del Torti, pochi ma valenti.

Si è disputato ancora se sia da ammettersi il secondo grado di giurisdizione, vale a dire il giudizio di appello. Coloro che sostengono la negativa argomentano in questo modo: se i giudici d'appello si trovano d'accordo con quelli di prima istanza non avremo che pura inutilità; se poi si trovano discordi, chi saprà dire quale delle due sentenze contrarie sia la più giusta? Gli uni e gli altri sono uomini, e possono ingannarsi o voler ingannare. Il giureconsulto Ulpiano nella leg. 1. ff. De Appellationibus et relationibus, osservava che: — Nonnumquam bene latas sententias in pejus reformet: non enim utique melius pronuntiat, qui novissimus sententiam laturus est. — Nè varrebbe, soggiungono, opporre che le corti superiori di appello sieno meglio composte, e riuniscano personaggi più illuminati e distinti, imperocchè si risponde con un dilemma; o i giudici di appello son tali da presentar una garanzia più sicura della giustizia ed equità delle loro sentenze, ed allora perchè non sottomettere ai medesimi tutte le cause in prima, ed ultima istanza? Se poi vanno soggetti all'errore e alle passioni, come i primi giudici, perchè ammettere l'appello il quale

ha sempre l'inconveniente di moltiplicare le liti, e mantener le discordie fra i cittadini? — Voilà, dice il Sig. Meyer, une objection assez fondée contre l'appel en général; cependant ce moyen est reçu partout. Il faut quelque voie pour subvenir à celui qui se croit injustement condamné, et en général les tribunaux d'appel sont mieux composés; ce serait trop exiger d'eux que de les charger de toutes les causes, et il est de fait qu'à l'exception d'un petit nombre de plaideurs obstinés des appels ne son interjetés que dans des causes qui présentent quelque importance, soit par rapport à l'objet en litige, soit par rapport à la question de droit. Il est bon d'admettre le recours en appel mais il est également utile que les frais en soient assez considérables pour qu'il ne soit pas trop commun, et surtout de ne pas multiplier les dégrés de juridiction: un seul reours est suffisant: en admettre plusieors, c'est augmenter les frais et prolonger les procédures; au moins le second recours ne devrait il être ouvert qu'en cas de diversité des jugemens.

Resta a parlare della maniera di decidere le cause, cioè del valore che debbono avere i voti dei giudici. Se tutti si trovano unanimi nel medesimo avviso, non può nascere difficoltà; bensì cominciano nel caso di discordia. Noi vediamo bene sovente i membri dello stesso tribunale divisi in diverse e contrarie opinioni dove l'integrità e il sapere combattono contro l'integrità ed il sapere, e dove l'orgoglio dell'uomo pienamente confuso è costretto a riconoscere l'umiliante incertezza dei suoi giudizi. Vi è disgraziatamente un gran numero di casi, nei quali la verità e la giustizia sembrano coperte da un denso velo che le nasconde ai nostri occhi. Dovendo i giudici allora camminare in mezzo ad un'oscura notte, e costretti nondimeno a pronunziar sentenza e a dichiarare con essa ove stia la verità o la ragione, gli uni rispondono che lor pare di vederla da una parte, e gli altri che lor pare di vederla dall'altra, ma e gli uni e gli altri non seguono che un

debole lume ed incerto, il quale non dirada punto le tenebre, nelle quali è sepolta. Nulla pure è più frequente che l'udire la diversa sorte che provano le liti nel passaggio che fanno da un tribunale all'altro, ed il vedere quello che era stato pienamente vincitore in un giudizio, rimanere interamente vinto e sconfitto in un altro. E chi sa, quale delle due discordi sentenze sia stata la giusta? Ciò è del tutto incerto; poichè i giudici che seggono nei diversi tribunali, son del pari soggetti, sì gli uni come gli altri, all'errore. Allorchè sono discrepanti e discordi le opinioni dei giudici in un tribunale, le leggi di tutte le Nazioni ordinano ed ordinarono sempre che la parte maggior dei suffragi vinca la minore, talmente che anche un solo voto di più basta perchè quella parte, che l'ebbe in suo favore, ottenga interamente tutta la cosa o la proprietà che è in contesa e priva rimangane interamente l'altra. Allorchè poi sono discordi le sentenze di due o più tribunali, le leggi di tutte le Nazioni danno tutto il potere alla sentenza del tribunale che decide in ultima istanza, ad onta delle decisioni contrarie, le quali non sono in faccia ad esso d'alcun valore.

Contro di queste due leggi tuttochè sì universali e sì antiche insorse un distinto scrittore italiano, il conte Virgilio Barbacovi con un opuscolo pubblicato nel 1814, sulla pluralità dei suffragi nei giudizi civili o criminali. Gioverà che io vi faccia conoscere i suoi argomenti.

Allorchè, dice egli, in un consiglio o senato, o in un'assemblea qualunque in cui si delibera intorno a'pubblici affari, e intorno a cose che riguardano il bene generale e comune, quando nasca tra i membri che la compongono contrarietà o diversità d'opinione, ragion vuole che il numero maggiore dei suffragi prevalga al minore; perchè se così non fosse gli affari anche più importanti ed urgenti rimanere dovrebbero troppo spesso sospesi e indecisi. Il voto adunque della maggior parte deve avere egual forza che quello della unanimità; non perchè ciò sia naturale, ma

perchè non esiste altro mezzo di provvedere al ben pubblico, e perchè è meglio esporsi al pericolo di veder talvolta prevalere l'avviso mèn saggio, che non il vedere esposta la Società ai mali ed inconvenienti di gran lunga maggiori che produrrebbe l'incaglio e la indecisione degli affari. Queste ragioni, soggiunge l'autore, sono vere e giuste, ma queste ragioni non sono punto applicabili ai tribunali o collegi di giudici allorchè pronunziano sentenza sulle private contese che sorgono tra cittadini intorno alle loro proprietà. La regola che nelle deliberazioni pubbliche, la parte maggiore prevalga alla minore, è giusta perchè è necessaria, e la sola necessità giustifica la regola; ma allorchè trattasi di beni o di proprietà che sono in contesa tra due parti, ed allorchè discordi sono le opinioni dei giudici, perchè gli uni aggiudicano la proprietà di cui si contende ad una parte, e gli altri l'aggiudicano all' altra, non v' ha alcuna necessità a fine di decidere l'affare, che la parte maggiore dei giudici prevalga alla minore, potendo la lite pur essere terminata e decisa senza ricorrere a questo mezzo. V' ha un altro mezzo di deciderla ben più naturale e più giusto, e che la ragione ci presenta senza alcuno sforzo di ricerche e di studi. Questo si è, allorchè i voti dei giudici sono discordi, il dividere tra le parti contendenti la sua o la proprietà ch'è in questione. in parti eguali o disuguali, a misura del numero dei voti che ciascuna ha in suo favore.

Nella diversità d'opinioni e nella discordia de' giudici egli è incerto da qual parte sieno la verità e la giustizia. La ragione e l'esperienza non provano punto, che la maggior penetrazione e il maggior sapere stieno sempre da canto del maggior numero, poichè avviene non di rado tutto il contrario. È noto il detto di Seneca, *Non tam bene cum rebus humanis agitur, ut meliora pluribus placeant ;* ma s'è incerto quale delle due parti abbia la verità o la ragion dal suo canto, come potrà essere giusto che tutta la proprietà ch' è in questione diasi ad una sola parte e nulla

diasi all'altra? Quando di nove giudici, cinque stanno per una parte e quattro stanno per l'altra, chi può sapere se sieno giusti i voti dei cinque, o quelli dei quattro? Quando di dodici giudici, sette stanno per una parte e cinque stanno per l'altra, chi può sapere se sieno giusti i voti dei sette, o quelli dei cinque? Chi non dirà dunque che in tanta dubbietà ed incertezza, ella è cosa manifestamente ingiusta il dare tutto ad una parte e di tutto privar l'altra?

Discorrendo dei giudizi criminali, il Barbacovi comincia dall'osservare, che quando i voti discordanti dei giudici sono pari di numero, perchè una metà sta in favore dell'accusato e l'altra sta contro di lui, le leggi prescrivono, e tutti gli scrittori insegnano, che in parità di voti la sentenza che assolve l'accusato prevaler deve alla sentenza che lo condanna. E così, egli aggiunge, ordina pure la retta ragione, poichè quando i voti dei giudici sono pari di numero, eguale essendo il peso di essi tutti, la bilancia resta sospesa ed è in equilibrio. La cosa adunque rimaner dee nello stato di prima, poichè nulla vi ha che abbia forza di far pender la bilancia da una parte più che dall'altra, e per conseguenza nulla vi ha che possa far condannare l'accusato, e privarlo dello stato in cui trovavasi prima dell'accusa. Ma l'autore esamina lungamente la celebre questione detta del suffragio o calcolo di Minerva, ossia la questione se l'accusato possa essere condannato giustamente, quando la pluralità che gli sta contro non supera che di una sola voce il numero di quelli che stanno in favore di lui, questione importante che interessa l'umanità non meno che la giustizia e da cui possono dipendere più volte l'onore, la libertà e la vita degli uomini che hanno la sventura di essere accusati in giudizio.

La denominazione del suffragio o calcolo di Minerva proviene dalla famosa favola di Oreste presso Eschilo, ed Euripide. Agamennone era stato dalla moglie Clitennestra posto a morte barbaramente per opera di Egisto. Il figlio

Oreste per vendicare la morte paterna uccide Egisto e la madre. Accusato innanzi all' Areopago di parricidio, il numero dei giudici che lo condannavano superava di uno quelli che lo assolvevano, e Minerva intervenendo miracolosamente al giudizio, aggiunge un voto di più a quelli che lo assolvevano; con che i voti divennero pari di numero e Oreste nella parità delle voci uscì salvo dal giudizio, e fu assoluto.

Io che t' ho salvo
Là su 'l colle di Marte, ancor che pari
Fossero, Oreste, e quinci e quindi i voti;
E statuito allor fu che vincente
Sia quegli ognor che pari voti ottenga.

Così esclama la Dea presso Euripide, applaudendosi di ciò che avea fatto.

Tutti sanno che gli antichi in Minerva simboleggiavano la sapienza. Or ella credette ingiusto che Oreste venisse condannato per un sol voto di più, e per impedire questa ingiustizia, intervenne in favore di lui col suo voto affine di render pari ed uguali le voci.

E per verità, consultando la ragione, non può sembrar conforme a giustizia, che un solo giudice bastar debba a decidere dell' onore, della libertà, e della vita dei cittadini. Dico un solo giudice, prosegue il Barbacovi, perchè quando una parte dei giudici non supera l' altra che di un sol voto, i voti della prima sono contrabbilanciati dai voti della seconda, e l' autorità degli uni viene annientata e distrutta da quella degli altri. Non resta dunque contro l' accusato che un solo voto, e diviene perciò evidente essere un solo giudice quello che lo condanna.

Quando il numero dei voti che assolvono è pari ed eguale ai voti che condannano, egli è del tutto incerto quali sieno i voti giusti e quali gl' ingiusti, e per conseguenza egli è incerto se l' accusato sia reo od innocente.

Quando il numero de' voti che condannano il reo in una pena più grave, è eguale al numero di quelli che lo condannano ad una pena men grave, egli è del pari incerto se sia giusta la pena più grave imposta dagli uni o la più mite imposta dagli altri. In questa incertezza le leggi e gli scrittori tutti convengono che nel primo caso l'accusato deve essere assolto, e nel secondo deve essergli applicata la pena più mite, perchè è ingiusto far soffrire una pena all' uomo che è incerto se l'abbia o no meritata. Ma quando contro l' accusato non vi ha che un sol voto di più, quando il numero dei giudici che lo condannano non supera che di un solo di quelli che lo assolvono o lo condannano ad una pena minore, un solo voto di più, l'opinione di un solo uomo, non toglie punto il dubbio, nè dissipa la incertezza. I filosofi fissano il punto dell' incertezza non solo a quello stato in cui il dubbio sia perfettamente uguale da ambe le parti, ed in cui l' intelletto nostro trovisi come in equilibrio tra due opposte opinioni, come lo estendono a quello stato che vi si avvicina. Ora un solo voto di più nella bilancia, se non lascia in un perfetto equilibrio, come era prima, la lascia però in quello stato che vi si accosta ed è pressochè il medesimo. Quando di tredici giudici sette condannano l'accusato, e sei lo assolvono, se il dubbio non è perfettamente uguale come nel caso in cui i voti sieno precisamente pari, è però quasi uguale, quasi il medesimo. Egli è dunque oltraggiare l' umanità e la giustizia il condannare per un sol voto di più un uomo che è incertissimo se sia reo o innocente, o il fargli subire una pena che è incertissimo se sia giusta od ingiusta.

Nè qui si arresta il lodato scrittore. Egli vuole ancora che quando il numero dei giudici che condannano l'accusato supera di due o più voti il numero di quelli che lo assolvono, se egli non deve andar libero non è per altro giusto che la legge dia tutto il potere alla pluralità delle voci, contando per nulla i voti della parte minore, ma la pena imposta dalla pluralità deve essere temperata e diminuita

proporzionatamente al numero dei voti che stanno in favore dell' accusato togliendo dalla pena tanti gradi quanto sono i voti dei giudici che non la credono giusta.

Sarebbe fuori del mio istituto il farmi ad esaminare il merito di queste idee. Esse sono certamente generose e chiunque si convincerà di leggieri che se non tutte, talune delle medesime, potrebbero con frutto applicarsi.

FINE

DEL

DIRITTO COSTITUZIONALE

SECONDO VOLUME

INDICE